

**INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR  
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS  
CURSO DE PROMOÇÃO A OFICIAL GENERAL**

**2017/2018**



**TII**

**A ARTICULAÇÃO ENTRE AS FORÇAS ARMADAS E OS AGENTES  
DE PROTEÇÃO CIVIL**

**O TEXTO CORRESPONDE A TRABALHO FEITO DURANTE A  
FREQUÊNCIA DO CURSO NO IUM SENDO DA RESPONSABILIDADE DO  
SEU AUTOR, NÃO CONSTITUINDO ASSIM DOCTRINA OFICIAL DAS  
FORÇAS ARMADAS PORTUGUESAS.**

**Paulo Manuel José Isabel  
Capitão-de-Mar-e-Guerra**



**INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR**  
**DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS**  
**A ARTICULAÇÃO ENTRE AS FORÇAS ARMADAS E OS**  
**AGENTES DE PROTEÇÃO CIVIL**

**CMG M Paulo Manuel José Isabel**

Trabalho de Investigação Individual do CPOG 2017/ 2018

Pedrouços 2018



**INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR  
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS**

**A ARTICULAÇÃO ENTRE AS FORÇAS ARMADAS E  
OS AGENTES DE PROTEÇÃO CIVIL**

**CMG M Paulo Manuel José Isabel**

Trabalho de Investigação Individual do CPOG 2017/ 2018

Orientador: COR TIR CAV Rui Manuel da Silva Ferreira

Pedrouços 2018



### **Declaração de compromisso Antiplágio**

Eu, Paulo Manuel José Isabel, declaro por minha honra que o documento intitulado «A ARTICULAÇÃO ENTRE AS FORÇAS ARMADAS E OS AGENTES DE PROTEÇÃO CIVIL» corresponde ao resultado da investigação por mim desenvolvida enquanto auditor do CPOG 2017/18 no Instituto Universitário Militar e que é um trabalho original, em que todos os contributos estão corretamente identificados em citações e nas respetivas referências bibliográficas.

Tenho consciência que a utilização de elementos alheios não identificados constitui grave falta ética, moral, legal e disciplinar.

Pedrouços, 2 de maio de 2018

Paulo Manuel José Isabel



## **Agradecimentos**

Para o desenvolvimento deste trabalho contei com a colaboração de várias individualidades, que disponibilizaram o seu tempo e os seus comentários críticos, que foram fundamentais na discussão e aperfeiçoamento desta investigação. Entre estes devo destacar o Coronel Tirocinado de Cavalaria Rui Silva Ferreira, camarada e meu orientador, cuja disponibilidade e conhecimentos, foram importantes para enfrentar este estimulante desafio. O meu sincero agradecimento.

Para a recolha de informação e fundamentação da investigação, recorri à prestimosa colaboração e disponibilidade de diversas personalidades que acederam ser entrevistadas, partilhando o seu conhecimento e experiência, que muito enriqueceram este trabalho. Assim, um agradecimento pelo tempo, saber e experiência concedidos pelos: Generais Cardoso Lourenço e Cardoso Perestrelo, Comodoro Nobre de Sousa, Doutor Tiago Martins, comandantes operacionais da estrutura nacional e distrital da Proteção Civil, oficiais dos três Ramos das Forças Armadas dos respetivos Estados-Maiores e das componentes operacionais.

Aos auditores do Curso de Promoção a Oficial-General 2017/18, pela camaradagem e dinâmica desenvolvida durante esta caminhada em comum, que permitiu alargar horizontes através da intensa e recompensadora partilha de ideias e experiências, o meu bem hajam.

Um agradecimento muito especial e sentido à minha família pela compreensão e apoio, com que nunca me faltaram.



## Índice

Introdução .....	1
1. Revisão da literatura e metodologia.....	6
1.1. Breves apontamentos sobre articulação civil militar .....	6
1.2. Enquadramento concetual.....	9
1.3. Metodologia.....	10
1.4. Síntese conclusiva.....	16
2. Condicionantes na articulação entre as Forças Armadas e os Agentes de Proteção Civil .....	17
2.1. Estrutura de comando, controlo, comunicações e coordenação .....	17
2.2. Recursos.....	19
2.3. Prontidão.....	21
2.4. Formação e treino .....	21
2.5. Síntese conclusiva.....	23
3. Análise crítica aos documentos estruturais .....	25
3.1. Geral .....	25
3.2. Forças Armadas .....	27
3.3. Proteção civil .....	29
3.4. Síntese conclusiva.....	30
4. Boas práticas de países amigos ou organizações internacionais.....	32
4.1. Estrutura de comando, controlo, comunicações e coordenação .....	32
4.2. Prontidão.....	37
4.3. Formação e treino .....	39
4.4. Síntese conclusiva.....	40
5. Contributos para a otimizar a articulação entre as FFAA e os APC.....	42
Conclusões.....	44
Bibliografia.....	50

## Índice de Anexos

Anexo A - Componentes do <i>National Incident Management System</i> .....	Anx A - 1
---	-----------



## **Índice de Apêndices**

Apêndice A — Definições e conceitos .....	Apd A - 1
Apêndice B — Guião de entrevistas e Entidades entrevistadas .....	Apd B - 1
Apêndice C — Resumo das ideias chave extraídas das entrevistas .....	Apd C - 1
Apêndice D — Quadro resumo da síntese das deficiências e/ou dificuldades encontradas .....	Apd D - 1
Apêndice E — Quadro resumo da síntese das Lacunas e/ou disfunções no enquadramento legal e normativo .....	Apd E - 1
Apêndice F — Categorias de desafios nas relações entre civis e militares .....	Apd F - 1
Apêndice G — Quadro resumo da síntese das boas práticas de países amigos ou organizações internacionais .....	Apd G - 1
Apêndice H — Destacamentos de resposta rápida .....	Apd H - 1
Apêndice I — Funcionamento do Centro de Coordenação de Apoio .....	Apd I - 1

## **Índice de Figuras**

Figura 1 — Representação temática da interconetividade das cinco categorias identificadas .....	8
Figura 2 — Percorso metodológico .....	15
Figura 3 — Complementariedade continuidade e sinergia .....	33
Figura 4 — Princípios do trabalho em rede .....	37
Figura 5 — Organização do DRI .....	Apd. H
Figura 6 — Treino de civis e militares com Sistema de Comando e Controlo .....	Apd. I
Figura 7 — Organização do centro de coordenação por células .....	Apd. I

## **Índice de Tabelas**

Tabela 1 — Objetivos da investigação .....	3
Tabela 2 — Questão Central e Questões Derivadas .....	4

## **Índice de Quadros**

Quadro 1 — Modelo de análise .....	13
Quadro 2 — Deficiências e/ou dificuldades encontradas .....	Apd. D
Quadro 3 — Lacunas e/ou disfunções no enquadramento legal e normativo .....	Apd. E
Quadro 4 — Boas práticas de países amigos ou organizações internacionais .....	Apd. G



Quadro 5 — Linhas de ação para otimizar a articulação entre as FFAA e os APC .....	42
Quadro 6 — Desafios nas relações entre civis e militares. Inibidores e facilitadores à coordenação .....	Apd. F.





## **Resumo**

Esta investigação propôs-se contribuir para melhorar a articulação entre as Forças Armadas e os Agentes de Proteção Civil, apurando as deficiências e/ou as dificuldades na sua articulação, as lacunas e disfunções do normativo regulador e sugerindo boas práticas de outros países ou de organizações internacionais.

Definiu-se como objetivo geral deste estudo, a identificação de linhas de ação que contribuíssem para otimizar o modelo de articulação entre as Forças Armadas e os Agentes de Proteção Civil. O estudo apoiou-se numa estratégia de investigação qualitativa, num raciocínio do tipo indutivo, num desenho de pesquisa estudo de caso, em que a recolha de dados se baseou na consulta de relatórios, literatura diversa e entrevistas.

O estudo mostrou que existem problemas de coordenação e de comunicações, entre os Agentes de Proteção Civil, e que tem havido poucas oportunidades de treino e formação conjunta, com consequências na articulação entre as diferentes entidades. Verificou-se ainda que, alguns dos documentos enquadradores necessitam de ser revistos.

Algumas das linhas de ação identificadas, passam por aumentar as oportunidades de interação, nomeadamente, através da formação e treino entre as Forças Armadas e os Agentes de Proteção Civil, assim como, melhorar e adequar a legislação e normativo enquadrante.

## **Palavras-chave**



Agentes de Proteção Civil, Articulação, Autoridade Nacional de Proteção Civil, Coordenação, Forças Armadas, Proteção Civil.

**Abstract**

*This research studied the articulation between the Armed Forces and the Civil Protection Agents, characterizing the deficiencies and / or difficulties in their articulation, identifying dysfunctions of the regulatory norms and suggesting good practices from other countries or in international organizations, that can contribute for the Portuguese model.*

*The study was initiated, defining the state of articulation of the Armed Forces and other Civil Protection Agents, with special emphasis on the relationship with the National Civil Protection Authority. In the study we used 'inductive' thinking, a 'qualitative' research strategy and a 'case study' research design.*

*The work has shown that there are conditions to improve the articulation between the Armed Forces and the Civil Protection Agents, some of them derived from good practices of other countries or international organizations, and that some of the existing regulations should be reviewed, in order to reflect current needs.*

*Research has shown that there are interventions that can optimize articulation between the Armed Forces and Civil Protection Agents, namely, through joint formation and training, to improve interoperability of human and material resources, as well as Civil Protection doctrine.*

**Keywords**



*Civil Protection Agents, Operational Articulation, National Civil Protection Authority, Coordination, Armed Forces, Civil Protection,*

**Lista de abreviaturas, siglas e acrónimos**

ACL	Academia de Ciências de Lisboa
ADAI	Associação para o Desenvolvimento da Aerodinâmica Industrial
AFN	Autoridade Florestal Nacional
AME	Apoio Militar de Emergência
ANPC	Autoridade Nacional de Proteção Civil
APC	Agentes de Proteção Civil
AR	Assembleia da República
BMPM	<i>Bataillon de Marins-Pompiers de Marseille</i>
BSPP	<i>Brigade de Sapeurs-Pompiers de Paris</i>
C2	Comando e Controlo
C3	Comando, Controlo e Comunicações
CAP	Capitão
CCEM	Conselho de Chefes de Estado-Maior
CGerCIMIC	Companhia Geral CIMIC
CCOD	Centro de Coordenação Operacional Distrital
CCOM	Comando Conjunto para as Operações Militares
CCON	Centro de Coordenação Operacional Nacional
CDOS	Comando Distrital de Operações de Socorro
CE	Comissão Europeia
CEDN	Conceito Estratégico de Defesa Nacional
CEM	Conceito Estratégico Militar
CEME	Chefe do Estado-Maior do Exército
CEMGFA	Chefe do Estado-Maior General das Forças Armadas
CFR	Capitão-de-fragata
CIMIC	<i>Civil-Military Cooperation</i>
CMPC	Comissão Municipal de Proteção Civil
CNOS	Comando Nacional de Operações de Socorro
CNPC	Comissão Nacional de Proteção Civil
CODIS	Comandante Operacional Distrital de Operações de Socorro
COM	Comodoro
CON	Comandante Operacional Nacional
COR	Coronel



CPX	<i>Command Post Exercise</i>
CRP	Constituição da República Portuguesa
CSDN	Conselho Superior de Defesa Nacional
CTI	Comissão Técnica Independente
DCIR	Defesa Contra Incêndios Rurais
DIOPS	Dispositivo Integrado de Operações de Proteção e Socorro
DOE	Direção Operacional de Emergência
DON	Diretiva Operacional Nacional
DR	Decreto Regulamentar
DRI	Destacamento de Resposta Inicial
DSCA	<i>Defense Support of Civil Authorities</i>
EMA	Estado-Maior da Armada
EMGFA	Estado-Maior General das Forças Armadas
EPI	Equipamentos de Proteção Individual
EUA	Estados Unidos da América
FAP	Força Aérea Portuguesa
FEB	Força Especial de Bombeiros
FFAA	Forças Armadas
FFAAB	Forças Armadas Brasileiras
FRI	Força de Reação Imediata
FSS	Forças e Serviços de Segurança
FZ	Fuzileiro
GIPS	Grupo de Intervenção de Proteção e Socorro
GNR	Guarda Nacional Republicana
GSM	<i>Global System for Mobile</i>
ICNF	Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas
IESM	Instituto de Estudos Superiores Militares
INSTROP	Instrução Operacional
IT	Instituto de Telecomunicações
IUM	Instituto Universitário Militar
JCS	<i>Joint Chiefs of Staff</i>
LAETA	Laboratório Associado em Energia e Aeronáutica
LBPC	Lei de Bases da Proteção Civil
LDN	Lei da Defesa Nacional
LOBOFA	Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas



LOE	Lei Orgânica do Exército
LOEMGFA	Lei Orgânica do Estado-Maior General das Forças Armadas
LOFA	Lei Orgânica da Força Aérea
LOMAR	Lei Orgânica da Marinha
LSI	Lei da Segurança Interna
MAFDR	Ministério da Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural
MAI	Ministério da Administração Interna
MAJ	Major
MDN	Ministério da Defesa Nacional
MGEN	Major-General
MIFA	Missões das Forças Armadas



MNE 5	<i>Multinational Experiment 5</i>
NBQR	Nuclear, Biológica, Química e Radiológica
NEP	Normas de Execução Permanente
NIMS	<i>National Incident Management System</i>
OCS	Órgãos de Comunicação Social
OE	Objetivo Específico
OfLig	Oficial de Ligação
OG	Objetivo Geral
ONG	Organizações Não Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PAMEEX	Plano de Apoio Militar de Emergência do Exército
PCM	Presidência do Conselho de Ministros
PC	Proteção Civil
PCO	Posto de Comando Operacional
PCOC	Posto de Comando Operacional Conjunto
PNEPC	Plano Nacional de Emergência de Proteção Civil
QC	Questão Central
QD	Questão Derivada
RAME	Regimento de Apoio Militar de Emergência
RCM	Resolução de conselho de Ministros
RP	Relações Públicas
SADO	Sistema de Apoio à Decisão Operacional
SNGIFR	Sistema Nacional de Gestão Integrada de Fogos Rurais
SIOPS	Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro
SIRESP	Sistema Integrado de Redes de Emergência
SUBCEMCCOM	Subchefe do Estado-Maior do Comando Conjunto para as Operações Militares
TII	Trabalho de Investigação Individual
TN	Território Nacional
TO	Teatro de Operações
UE	União Europeia
UME	Unidade Militar de Emergências



## **Introdução**

### **Enquadramento e justificação do tema**

A esmagadora maioria dos desastres que ocorrem na Europa, estão diretamente ligados ao clima, causando um significativo sofrimento humano e perda de vidas, assim como, um enorme custo económico, estimado em cerca de 15 mil milhões de euros por ano para a economia europeia (CE, 2017).

As condições climáticas tendem a ficar mais instáveis, com mais chuva nas regiões do Norte, menos chuva e mais seca nas regiões do sul, provocando catástrofes naturais mais frequentes (Pinto, 2012).

Não podendo fugir a esta realidade, Portugal precisa de estar preparado para responder com prontidão, de forma coordenada e eficaz, às solicitações e necessidades da sua população, no Continente ou nas Regiões Autónomas, resultantes de situações decorrentes de acidentes graves ou catástrofes, através dos serviços da proteção civil.

Os incêndios que ocorreram em 17 de junho e 15 de outubro de 2017 em Portugal Continental, tiveram consequências trágicas ao nível de vidas humanas, a que se somam a destruição da floresta, bens e serviços públicos e privados.

Segundo o Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas (ICNF), em 2017 registou-se o pior ano de sempre no que se refere à área ardida, com 442.418 hectares, superando o ano de 2003 com 425.839 hectares e de 2005 com 339.089 hectares.

Em 2017, a área ardida em Portugal foi cerca de metade do total do território ardido na União Europeia (UE). A Espanha, com um território cinco vezes maior do que Portugal, teve apenas um quarto da área ardida do nosso país (Marques, 2017b.).

De acordo com o relatório da Associação para o Desenvolvimento da Aerodinâmica Industrial (ADAI)/ Laboratório Associado em Energia e Aeronáutica (LAETA) (2017, p.217), “as ações das Forças Armadas (FFAA), foram de grande relevância para as mais diversas operações no âmbito do complexo de incêndios, no entanto, o seu aproveitamento poderia ter sido ainda mais efetivo”.

Dos relatórios analisados, retira-se que houve falta de coordenação, entre os diversos Agentes de Proteção Civil (APC) nos incêndios de junho e outubro de 2017, contribuindo para que os meios das FFAA, não tivessem o emprego mais adequado, como também já tinha sido referido no Livro Branco de 2003: “seria desejável rever as formas de cooperação das Forças Armadas no esforço de proteção civil” (MAI, 2003).



Mas houve mais relatos sobre a descoordenação observada durante os incêndios de 2017 em Pedrogão Grande. Por exemplo, um piloto espanhol que combateu estes fogos, referiu falhas graves, nomeadamente, a “falta de coordenação, muito volume de ajuda concentrado em zonas em que não era tão necessário” (DN, 2018). Esta testemunha acrescenta ainda, “[...] que a coordenação e a preparação têm de ser antecipadas. Não só em Portugal como em todos os países.”

O modelo de prevenção e combate aos incêndios florestais, tal como, o sistema de Proteção Civil (PC) e o Sistema Integrado de Redes de Emergência (SIRESP) (IT, 2017; CTI, 2017), revelaram falhas estruturais e operacionais, o que levou o Governo a determinar um conjunto de medidas, para promover uma “reforma sistémica na prevenção e combate aos incêndios florestais, estendendo-se a outras áreas da proteção e socorro” (PCM, 2017).

As medidas adotadas pelo Governo, definem a necessidade de criar um novo conceito para a Defesa Contra Incêndios Rurais (DCIR), assente no Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais (SGIFR), prevendo um maior envolvimento das FFAA, através do desenvolvimento do Apoio Militar de Emergência (AME), através do incremento do apoio logístico, do patrulhamento, de intervenções de prevenção, rescaldo e vigilância de reacendimentos e de apoio pós-catástrofe às populações (PCM, 2017).

Na sequência destas orientações, o Ministro da Defesa Nacional (MDN) determinou, a prossecução de três atividades para as FFAA, a serem concluídas até ao final de 2017 (MDN, 2017):

- “Atividade 1: Contribuir para o desenvolvimento de um modelo para apoio à decisão.”
- “Atividade 2: Desenvolver a capacidade de Apoio Militar de Emergência nas FFAA.”
- “Atividade 3: Assumir o Comando e a Gestão centralizada dos meios aéreos de combate a incêndios”.

### **Objeto do estudo e sua delimitação**

O objeto de investigação deste trabalho é a articulação entre as FFAA e os APC.

A investigação foi delimitada da seguinte forma:





i) Temporalmente, delimitou-se este estudo ao período entre 2000<sup>1</sup> e março de 2018<sup>2</sup>, para se conseguir reunir eventos em número suficiente para analisar, nomeadamente, os incêndios de 2003.

ii) Relativamente ao espaço, a informação recolhida e analisada teve como referência casos nacionais, onde se tenha verificado a interação entre as FFAA e os APC, e foram analisadas as boas práticas em países amigos e em organizações internacionais, que possam contribuir para a otimização da articulação entre as FFAA e a PC.

iii) Quanto ao conteúdo, abordaram-se diversas formas de relacionamento das FFAA com os restantes APC, com especial foco, na Autoridade Nacional de Proteção Civil (ANPC).

### **Objetivos da investigação**

O propósito da presente investigação, reflete-se no seu Objetivo Geral (OG) e Objetivos Específicos (OE), como se segue:

**Tabela 1 – Objetivos da investigação**

<b>Objetivo Geral</b>
Identificar linhas de ação que contribuam para otimizar o modelo de articulação entre as FFAA e os APC.
<b>Objetivos Específicos</b>
OE 1: Caracterizar as deficiências e/ou dificuldades na articulação entre as FFAA e os APC, que tenham ocorrido em situações reais, no âmbito das missões de proteção civil.
OE 2: Analisar o enquadramento legal e os normativos, que regulam a articulação entre as FFAA e os APC em missões de proteção civil, identificando lacunas e disfunções.
OE 3: Identificar práticas de outros países ou de organizações internacionais, que contribuam para a otimização do modelo de articulação entre as FFAA e os APC.

### **Questões da investigação**

Tendo por base as entrevistas exploratórias e as leituras iniciais, definiu-se uma metodologia, uma estratégia para a investigação e a Questão Central (QC), orientadora do trabalho a desenvolver. Para facilitar a recolha de elementos necessários à sua resposta, foram formuladas três Questões Derivadas (QD), alinhadas com os OE apresentados anteriormente. São apresentadas de seguida na tabela 2 a QC e as QD:

<sup>1</sup> Início do século, onde já se incluem os grandes incêndios de 2003.

<sup>2</sup> Data da divulgação do Relatório da Comissão Técnica Independente (CTI) dos incêndios de outubro de 2017.



Tabela 2 – Questão Central e Questões Derivadas

Questão Central
Que linhas de ação contribuem para otimizar o modelo de articulação entre as FFAA e os APC?
Questões Derivadas
QD 1: Que deficiências e/ou dificuldades existem na articulação entre as FFAA e os APC, ocorridas em situações reais, no âmbito das missões de proteção civil?
QD 2: Que lacunas e/ou disfunções existem na articulação entre as FFAA e os APC, considerando o seu o enquadramento legal e normativo?
QD 3: Que práticas de outros países ou de organizações internacionais poderão contribuir para a otimização do modelo de articulação entre as FFAA e os APC?

### Breve síntese da metodologia de investigação

Este trabalho tem por base os princípios de uma investigação aplicada, com o “objetivo de encontrar uma aplicação prática para os novos conhecimentos, adquiridos no decurso da realização de trabalhos originais” (Carvalho, 2009, cit. por IUM, 2016, p. 14).

Por se considerar que a essência do propósito da investigação está intimamente ligado à forma como se relacionam os diferentes atores sociais, no caso os APC, adotou-se como posicionamento ontológico o ‘construtivismo’ (Bryman, 2012, p. 33).

Atendendo a que as matérias e os fenómenos em análise, possuem um carácter subjetivo, não sendo viável o seu estudo com recurso a princípios e técnicas das ciências naturais, enveredou-se por uma posição epistemológica ‘interpretativista’ (Bryman, 2012, p. 30). A estratégia de investigação adotada foi ‘qualitativa’ e o desenho de pesquisa escolhido foi o ‘estudo de caso’, dado que, “a interpretação dos fenómenos sociais e a atribuição dos respetivos significados, é feita a partir de padrões encontrados nos dados [...] com o intuito de provar teorias ou verificar hipóteses.” (Vilelas, 2009, cit. por IUM, 2016, p. 29).

Usou-se um processo de raciocínio do tipo ‘indutivo’, no qual se parte da observação de factos particulares, referentes aos mecanismos de coordenação existentes entre as FFAA e os APC, que depois de serem associados, permitiram generalizações, que por sua vez, suportaram a formulação de uma teoria (IUM, 2016).

### Organização do estudo



O presente Trabalho de Investigação Individual (TII), para além da introdução e das conclusões, desenvolve-se ao longo de cinco capítulos.

Na introdução, faz-se o enquadramento e a justificação do tema, define-se o objeto da investigação e a sua delimitação, os objetivos e as questões da investigação, e ainda, uma breve síntese da metodologia utilizada.

O primeiro capítulo, enquadra o assunto da articulação entre as FFAA e os restantes APC, em termos teóricos e práticos, em Portugal e no estrangeiro, em organizações congéneres de países amigos ou em organizações internacionais, com a finalidade de contextualizar o tema. Faz ainda, o enquadramento concetual e a apresentação dos conceitos considerados como mais importantes. Termina, expondo a metodologia utilizada na investigação.

No segundo capítulo, identificam-se e caracterizam-se as deficiências e/ou dificuldades, notadas na articulação entre as FFAA e os APC, que tenham ocorrido no âmbito das missões de PC.

No terceiro capítulo, faz-se uma análise crítica ao enquadramento legal e ao normativo que regula a articulação entre as FFAA e os APC, identificando lacunas e disfunções.

No quarto capítulo, identificam-se boas práticas em organizações congéneres de países amigos ou em organizações internacionais, e as linhas de ação que possam contribuir para a otimização da articulação entre as FFAA e os APC, em missões de PC.

No quinto capítulo, depois de analisadas e discutidas as dimensões propostas para a investigação, propõem-se algumas linhas de ação que possam contribuir para otimizar o modelo de articulação entre as FFAA e os APC.

Na conclusão, resumem-se as linhas metodológicas adotadas, avaliam-se os resultados obtidos, os contributos para o conhecimento, as limitações da investigação e a abertura para investigações futuras.



## **1. Revisão da literatura e metodologia**

Neste capítulo procede-se a uma ‘breve revisão da literatura’, tendo presentes os objetivos e questões fixados na introdução e a articulação entre as FFAA e os vários APC, faz-se a apresentação das ‘definições e conceitos’, considerados como mais relevantes para a investigação, e expõe-se a ‘metodologia’ utilizada no desenvolvimento do estudo.

### **1.1. Breves apontamentos sobre articulação civil militar**

Na gestão de crises no âmbito da PC, a articulação entre as diversas entidades públicas e privadas, é cada vez mais importante. A preparação para enfrentar esses desafios é de extrema importância, requerendo que se tenha um conhecimento sobre os fenómenos a debelar, o planeamento das ações, a coordenação entre entidades e o investimento em treino contínuo, envolvendo todos agentes, nos diferentes níveis de intervenção (estratégico, operacional e tático) (Pinkowski, 2008, p. 76).

Segundo Blum e McIntyre (2102, p. 2), qualquer incidente significativo obriga a que se trabalhe conjuntamente para o resolver, o que poderá ser um desafio complexo, pelo envolvimento de muitos recursos e uma imensa panóplia de capacidades dispersas por várias agências e autoridades.

Também Pinkowski (2008, p.81) refere que as atividades de PC, ao envolverem diferentes agentes, desempenhando funções distintas e com competências diversas, tornam complicada a definição de níveis de responsabilidade e de coordenação, dificultando a articulação dos vários agentes e respetivas atividades. Por esse motivo, é que a intervenção sinérgica dos vários APC é fundamental, ou seja, qualquer ação será mais eficaz, se for coordenada entre dois ou mais agentes (Serronha, 2011, p. 131).

Deve garantir-se sempre, que existe coordenação entre os diferentes agentes no terreno, partilhando informação relevante de forma transversal, assim como, nos patamares superiores de coordenação, ou seja, deve-se responder de um modo coordenado e integrado (Amaro, 2009, p. 28).

A articulação interagências é uma necessidade e um desafio, mesmo em países mais desenvolvidos nesta matéria, porque exige que diferentes agências cooperem entre si, tendo diferentes culturas organizacionais e métodos de trabalho. É por isso que, o Governo dos Estados Unidos da América (EUA), reconhece a importância crítica da coordenação interagências em todos os níveis de liderança (Campbell e Hartnett, 2005).

Um estudo desenvolvido por Pramanik (2015), identificou os desafios na coordenação entre civis e militares e as suas diferentes perceções, através da comparação



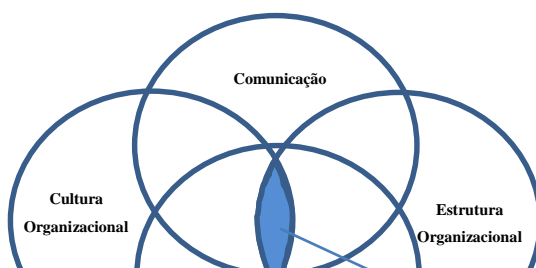
de literatura científica internacional sobre as relações civil-militar, e entrevistas dirigidas a militares e civis suecos com experiência em missões de apoio à paz e humanitárias, onde trabalharam em conjunto.

Embora não sendo objetivo deste estudo a análise de atividades militares no exterior do país, o trabalho referido anteriormente, caracteriza as relações entre civis e militares quando têm que operar em articulação, e sobre os problemas detetados na articulação civil-militar, conferindo informação julgada útil e pertinente à presente investigação. Esse trabalho concluiu, que as diferenças nos processos de trabalho, o desconhecimento mútuo sobre as respetivas organizações, resultam na criação de estereótipos e preconceitos, que minam a coordenação (Pramanik, 2015, p. 889).

Este autor identificou ainda os desafios que se colocam quando equipas de militares e de civis têm que trabalhar em conjunto, tendo-os definido em diferentes categorias, que refletem as principais dificuldades na articulação entre civis e militares. Essas categorias não estão hermeticamente compartimentadas, podendo haver sobreposição significativa entre elas e foram assim definidas: comunicação, gestão da informação, estrutura organizacional, cultura organizacional e identidade organizacional (Pramanik, 2015, p. 995).

A figura 1, na página seguinte, apresenta essas cinco categorias e a sua interconetividade. Sendo que, a quinta categoria, resulta da sobreposição das outras quatro.

Estas cinco categorias de desafios, definidas por Pramanik (2015, p. 995), nas relações civil - militar em operações de paz e humanitárias, provavelmente, também se refletirão no relacionamento entre as FFAA os restantes APC em missões de PC, com consequências na articulação entre eles, pelo que foram considerados na presente investigação.





**Figura 1 – Representação temática da interconetividade das cinco categorias identificadas**

Fonte: Pramanik (2015, p. 995)

A catástrofe provocada pelo furacão Katrina nos EUA, mobilizou muitos recursos, face aos enormes danos verificados, desde infraestruturas de comunicações, alimentação e segurança, até aos mais difíceis de mobilizar: viaturas pesadas, helicópteros, navios e embarcações para apoiar zonas costeiras (Pinkowski, 2008, p. 405), que à semelhança dos EUA, também em Portugal, este tipo de equipamento pesado pertence às FFAA.

Quando se analisa o papel das FFAA no apoio às missões de PC, deve ter-se em consideração que, como refere Pinkowski (2008, p. 405) , também “economicamente faz sentido os militares participarem nessas ações”, porque possuem alguns meios de ‘duplo uso’<sup>3</sup>, evitando-se assim, a sua aquisição por outros APC, racionalizando o seu emprego e reduzindo a despesa do Estado.

Adicionalmente aos equipamentos de duplo uso, anteriormente mencionados, as FFAA possuem ainda equipamentos de emergência, como sejam geradores, rações pré-confeccionadas, e serão eventualmente, os mais capacitados para suplantar as dificuldades logísticas (Pinkowski, 2008, p. 407).

Em Portugal, a presença das FFAA em ações de PC, tem estado “em manifesto contraciclo com o que se passa na maioria dos países [...], apenas convocando a sua presença, nos momentos em que a resposta à crise está altamente comprometida” (Santos, 2017).

---

<sup>3</sup> Definição disponível no apêndice A – Definições e conceitos.



As situações de resposta a emergências e a catástrofes não se compadece com improvisação, pelo que o planeamento deve ser atempado e envolvendo todos os APC, explorando e prevendo a intervenção das capacidades próprias de forma articulada.

O treino e os exercícios permitem refinar procedimentos, na sequência dos mecanismos de lições aprendidas, que são a melhor ferramenta para se melhorar a articulação entre os APC, além de fomentarem a confiança entre agências, estimulando e desenvolvendo o conhecimento e a compreensão mútua, entre indivíduos e organizações. (Serronha, 2011, pp. 138,139).

## **1.2. Enquadramento concetual**

O tema abordado enquadra-se no âmbito das Ciências Militares, na área nuclear das Operações Militares e nas subáreas do Planeamento de operações e da Logística Militar (MDN, 2015).

Em prol da consistência da investigação, é importante a identificação dos conceitos nucleares utilizados ao longo do estudo, apresentando-se de seguida os mais significativos<sup>4</sup>.

Um dos conceitos mais importantes, é o de ‘coordenação’, que nem sempre é fácil de definir, não por ausência de definições, mas por existirem diversas e pouco consensuais (Alexander, 1995, p. 3).

**Coordenação** é “o processo através do qual duas ou mais organizações criam e/ou usam as regras de atuação estabelecidas, para enfrentarem coletivamente a mesma tarefa.” (Mulford e Rogers, 1982 cit. por Alexander, 1995, p. 3)

A ‘coordenação’ de uma perspetiva jurídica, “visa traçar uma atuação funcionalmente coincidente de vários órgãos, com vista a uma finalidade comum, determinada pela entidade que possui nos termos da lei, o poder de coordenar, reduzindo à unidade as partes de um todo,[...]” (Leitão, 2011, p. 83).

**Cooperação** traduz uma “atuação conjunta de duas entidades administrativas, para a resolução de um problema ou para a realização de um investimento, que releva das atribuições ou competências de ambas” (Leitão, 2016, p. 84).

**Colaboração** é a “relação que se estabelece entre duas entidades, que atuam conjuntamente para a resolução de um problema ou para a realização de um investimento,

---

<sup>4</sup> Ver também o apêndice A – Definições e conceitos.



que recai no âmbito das atribuições ou competências de apenas uma delas” (Leitão, 2016, p. 84).

Os conceitos de cooperação e de colaboração, são conceitos muito próximos, quase sinónimos. Enquanto que a ‘coordenação’ se distingue claramente destes, por se traduzir numa relação não igualitária e não voluntária, que se caracteriza exatamente pela concessão à entidade coordenante de capacidade diretiva e decisória, traduzindo-se num limite ao exercício das competências das entidades coordenadas. Aliás, a coordenação é, em regra, sempre vertical e em sentido descendente, ou seja, existe uma entidade supraordenada, que exerce funções de coordenação sobre entidades que estão num nível inferior (Leitão, 2011, p. 83).

**Articulação** é uma expressão que, não obstante ser usada com regularidade, em legislação e literatura sobre atividades conjuntas de diferentes entidades ou indivíduos, não tem uma definição clara, confundindo-se por vezes com coordenação. Articulação pode ser definida como o “encadeamento de diferentes elementos, com vista ao eficaz funcionamento de um sistema” (Infopedia, 2018).

**Autoridade Nacional de Proteção Civil**, “tem por missão planear, coordenar e executar a política de proteção civil, designadamente na prevenção e reação a acidentes graves e catástrofes, de proteção e socorro de populações e de superintendência da atividade dos bombeiros, bem como assegurar o planeamento e coordenação das necessidades nacionais na área do planeamento civil de emergência com vista a fazer face a situações de crise ou de guerra” (MAI, 2013).

**Agentes de Proteção de Civil**, “são de acordo com as suas atribuições próprias, “os corpos de bombeiros, as forças de segurança, as forças armadas, a autoridade marítima e a autoridade aeronáutica, o Instituto Nacional de Emergência Médica (INEM) e demais serviços de saúde, os sapadores florestais” (AR, 2015).

### 1.3. Metodologia

Na condução deste trabalho, a metodologia de investigação adotada seguiu o que se encontra preceituado nas Normas de Execução Permanente (NEP) em vigor no Instituto Universitário Militar (IUM) — ACA 010 e 018 (IESM, 2015a) (IESM, 2015b).

Usou-se a ferramenta informática *Microsoft Word* 2016 e para a referência bibliográfica o estilo *Harvard-Anglia*, do qual se usou o sistema autor-data.





Quanto ao posicionamento ontológico, foi adotado o construtivismo, considerando que “os fenómenos sociais e os seus significados estão a ser executados pelos atores sociais. Desta forma os fenómenos sociais, são produzidos com base nas interações entre os atores sociais e entre estes e a envolvente, pelo que estão em constante fase de revisão” (Bryman, 2012, p. 30).

Epistemologicamente, foi adotado o interpretativismo, porque os factos abordados, focaram-se nos indivíduos e nas suas interações, não podendo ser estudados a partir dos princípios e técnicas das ciências naturais (Bryman, 2012, p. 33). Ou seja, este autor entende que, compete ao investigador não só verificar os fenómenos, mas também compreender os seus significados subjetivos.

A adoção de um processo de raciocínio do tipo ‘indutivo’, permitiu que a partir da observação de factos particulares, referentes aos mecanismos de coordenação existentes entre as FFAA e os APC, e posteriormente, “através da sua associação, estabelecer generalizações que permitam formular uma teoria” (IUM, 2016, p. 20)

Como se pretendeu obter “informação sobre um fenómeno particular inserido no seu contexto” (Saunders et al., 2009, cit. por IUM, 2016, pag.39), o desenho de pesquisa adotado foi o ‘estudo de caso’, e foi “enquadrado no âmbito de estratégias qualitativas, apresentando uma natureza essencialmente empírica e descritiva” (Freixo, 2010, cit. por IUM, 2016, pag.39).

O trabalho exploratório desenvolvido caracterizou a problemática do estudo, depois do contacto com o pensamento de diferentes autores e com participantes no objeto de estudo através das entrevistas, o que garantiu, segundo Quivy (2013, p.109), a possibilidade de alargar a perspetiva de análise.

As informações recolhidas através desse trabalho exploratório, foram escalpelizadas para se aprofundar melhor os fenómenos concretos, que envolviam o problema a investigar, traduzindo-as numa linguagem e num formato que permitissem conduzir um trabalho sistemático de recolha e análise de dados, de observação ou experimentação (Quivy, R., e Campenhoudt, L.V., 2013, p. 109). Para isso, contribuiu a construção e definição de um modelo de análise, que auxiliou a persecução dos objetivos propostos, balizando e orientando a ação.

Numa primeira fase, para a definição do modelo de análise, enquanto se procedia à revisão da literatura e às entrevistas exploratórias, foram suscitados problemas e questões



que se colocavam sobre articulação entre as FFAA e os APC. Esses problemas e questões, constituíram-se como as dimensões de análise alinhados com os OE da investigação.

Posteriormente, para se caracterizarem as dimensões anteriormente referidas, escolheram-se as variáveis na sequência da análise preliminar do tema. Da revisão da literatura, identificaram-se alguns aspetos que eram recorrentemente mencionados em cada uma das dimensões. Esses aspetos, ponderados com alguns vetores de capacidades militares<sup>5</sup> mais referenciados, e com reflexos na articulação entre as FFAA e os APC, foram adotados como variáveis.

A esquematização do modelo de análise, com as dimensões do problema a investigar, com as respetivas variáveis e indicadores são apresentados no quadro seguinte:

---

<sup>5</sup> DOTMLPFI - Doutrina, Organização, Material, Liderança, Pessoal, Facilidades (Infraestruturas) e Interoperabilidade.



Quadro 1 – Modelo de análise

CONCEITO	DIMENSÕES	VARIÁVEIS	INDICADORES
MODELO DE ARTICULAÇÃO ENTRE AS FORÇAS ARMADAS E OS AGENTES DE PROTEÇÃO CIVIL	CONDICIONANTES NA ARTICULAÇÃO ENTRE OS AGENTES DE PROTEÇÃO CIVIL	Estrutura de C3 e Coordenação	<ul style="list-style-type: none"><li>• Comando e Controlo</li><li>• Coordenação</li><li>• Comunicações</li></ul>
		Recursos	<ul style="list-style-type: none"><li>• Pessoal</li><li>• Material</li></ul>
		Prontidão	<ul style="list-style-type: none"><li>• Adequada</li><li>• Desadequada</li></ul>
		Formação e treino	<ul style="list-style-type: none"><li>• Prevista</li><li>• Executada</li></ul>
	ANÁLISE CRÍTICA DE DOCUMENTOS ESTRUTURAIS	Geral	<ul style="list-style-type: none"><li>• Existe?</li><li>• É adequada?</li><li>• Precisa de Revisão?</li></ul>
		Forças Armadas	<ul style="list-style-type: none"><li>• Existe?</li><li>• É adequada?</li><li>• Precisa de Revisão?</li></ul>
		Proteção Civil	<ul style="list-style-type: none"><li>• Existe?</li><li>• É adequada?</li><li>• Precisa de Revisão?</li></ul>
	BOAS PRÁTICAS DE ARTICULAÇÃO CIVIL-MILITAR, EM PAÍSES AMIGOS OU ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS	Estrutura de C3 e Coordenação	<ul style="list-style-type: none"><li>• Existem?</li><li>• Aplicabilidade</li></ul>
		Prontidão	<ul style="list-style-type: none"><li>• Existem?</li><li>• Aplicabilidade</li></ul>
		Formação e treino	<ul style="list-style-type: none"><li>• Existem?</li><li>• Aplicabilidade</li></ul>

Assim, definiu-se como uma primeira dimensão as condicionantes na articulação entre as FFAA e os APC, que poderá ser caracterizada por quatro aspetos distintos, designadas por variáveis:

i) Estrutura de Comando, Controlo e Comunicações (C3) e Coordenação, é determinante para a articulação entre os diversos APC — esta variável é aferida, considerando as capacidades de comando e controlo entre as diferentes agências, assim como, a sua capacidade de articulação e o desempenho e interoperabilidade das comunicações entre os APC, interessando em particular as das FFAA e da ANPC.



ii) Recursos, são determinantes, pois conferem capacidade às FFAA em corresponder às solicitações da ANPC, em termos quantitativos e qualitativos – esta variável é analisada através das vertentes de pessoal e de material.

iii) Prontidão caracteriza o cumprimento dos tempos de resposta com a ANPC para a disponibilização do apoio solicitado às FFAA – esta variável é aferida em termos qualitativos, pelos indicadores adequado ou desadequado.

iv) Formação e Treino é fundamental para analisar como contribui ou poderá contribuir, para o grau de proficiência da articulação entre as FFAA e os APC — é estudada em termos qualitativos, se é executada.

A segunda dimensão para caraterizar a articulação entre as FFAA e os APC, corresponde à análise crítica dos documentos estruturais sob três perspetivas, definidos pelas seguintes variáveis:

i) Documentos de carácter geral, que estão acima da legislação específica das FFAA ou da PC – esta variável é aferida através da verificação se existem ou não existem documentos e se são adequados ou se precisam de ser revistos.

ii) Análise de documentos específicos das FFAA nos quais se alude ao apoio dado à PC— é verificada com os mesmos indicadores da alínea anterior.

iii) Documentos específicos da PC que abordem a participação das FFAA nesse tipo de missões – é aferida pelos indicadores da alínea i).

Por fim, uma última dimensão referente às boas práticas de articulação civil-militar de outros países ou em organizações internacionais, que será caracterizada a partir das seguintes variáveis:

i) Medidas referentes à estrutura de C3 e coordenação, implementadas noutros países ou em organizações internacionais, em missões com participação civil militar, — é aferida considerando se existem boas práticas e se têm aplicabilidade na nossa organização.

ii) Qual a ‘Prontidão’ de FFAA congéneres, ou seja, como cumprem os tempos de resposta pré-definidos, para apoiar missões de PC, através da disponibilização dos recursos solicitados – é aferida com os mesmos indicadores da alínea anterior.

iii) Princípios de ‘Formação e Treino’, praticados por FFAA amigas ou organizações internacionais, visando a articulação civil-militar - é aferida com os indicadores da alínea i).

O percurso metodológico definido e os instrumentos metodológicos escolhidos tiveram como referencial as orientações metodológicas referidas anteriormente. Estes elementos encontram-se esquematizados na figura seguinte:

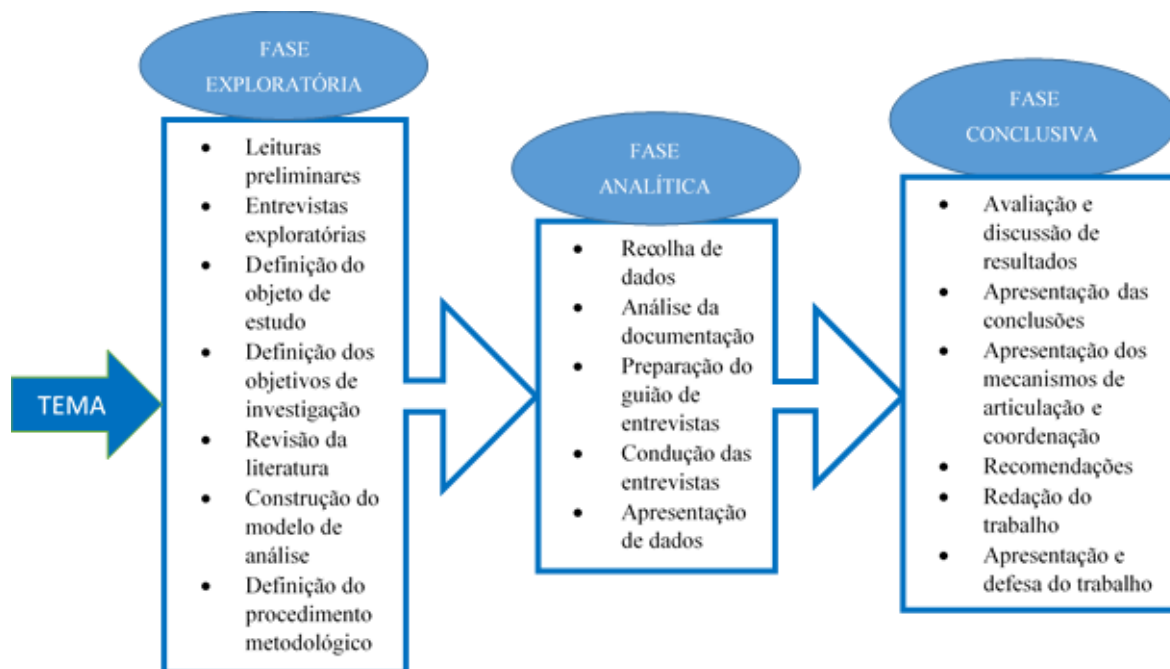


Figura 2 — Percurso metodológico

Após a atribuição do tema, iniciou-se a fase exploratória (IESM, 2015a, p. 4), com a pesquisa de fontes bibliográficas, a concretização de entrevistas exploratórias, por forma a conhecer-se o estado da arte, nos domínios do conhecimento da investigação.

Na sequência da revisão de literatura, definiram-se o objeto de estudo, e a sua delimitação, e os objetivos de investigação, formulou-se ainda o problema de investigação e concretizou-se o modelo de análise.

Na fase analítica (IESM, 2015a, p. 4), iniciou-se a recolha e análise de dados e desenvolveram-se leituras complementares de bibliografia. Com base no modelo de análise desenvolveu-se um guião para a condução de entrevistas semiestruturadas, dirigidas a especialistas na temática. Por fim, fez-se a interpretação dos dados recolhidos, tendo em vista a avaliação e discussão dos resultados.

Finalmente, na fase conclusiva (IESM, 2015a, p. 5), efetuou-se a avaliação e discussão dos resultados, retiraram-se as conclusões, bem como os contributos para o conhecimento, limitações e recomendações.



A técnica de recolha de dados mais utilizada foi a análise documental, incidindo prioritariamente sobre as áreas das operações civil-militar e apoio civil de emergência, a nível nacional e internacional. Conduziu-se ainda um conjunto de entrevistas semiestruturadas, a diferentes personalidades, civis e militares, cujo guião é apresentado no apêndice B. Estas individualidades foram escolhidas, por serem especialistas na matéria e/ou estarem envolvidos presentemente nos mais recentes desenvolvimentos sobre a participação das FFAA em missões de PC. Por fim, estas entrevistas foram sujeitas a uma análise de conteúdo, disponível no apêndice C, visando obter através de um processo sistematizado, a informação que se procurava para a investigação, respondendo ao problema formulado (IUM, 2016, p. 117).

#### **1.4. Síntese conclusiva**

No presente capítulo procedeu-se ao esclarecimento e enquadramento do tema a investigar, apuram-se as definições e conceitos que o suportam, assim como, se estabeleceram os seus elementos (dimensões, variáveis e indicadores) que são essenciais para aferir como se articulam as FFAA e os APC no âmbito das missões de PC.



## **2. Condicionantes na articulação entre as Forças Armadas e os Agentes de Proteção Civil**

Nas grandes catástrofes naturais que se têm verificado um pouco por todo o mundo, seja em acidentes provocados pelo homem e/ou noutras situações de carácter humanitário, resultante da atividade e dos movimentos populacionais, uma das constatações mais relevantes e também mais preocupantes, são as deficiências e/ou dificuldades na articulação entre as forças e serviços de segurança, estruturas ou serviços de proteção e socorro e as FFAA, bem patente nos incêndios de 2003 (Amaro, 2009, p. 30).

### **2.1. Estrutura de comando, controlo, comunicações e coordenação**

Muito poderá ser feito para se assegurar uma melhor articulação, não só entre as FFAA e os APC, mas também entre o EMGFA e os Ramos das FFAA (Reis, 2018).

Segundo a CTI (2017), referindo-se aos incêndios de 2017, em situações de emergência grave, como são os incêndios florestais de significativa dimensão, a conjugação da atuação das diversas entidades, “sem comando definido, profissionalmente prestigiado e com autoridade reconhecida, torna difícil a condução dessas operações”.

Em qualquer incidente complexo, que obrigue à articulação de várias entidades, é imperioso que esteja definida uma estrutura de comando, devidamente capacitada e reconhecida, permitindo a condução das operações, sendo que, segundo a CTI (2017), nos incêndios de junho e outubro de 2017 não houve condições para se desenvolverem as ações de comando e, consequentemente, a articulação e orientação dos recursos disponibilizados pelos vários APC, tendo-se verificado uma “ausência generalizada de organização e de coordenação” (CTI, 2018).

Os relatórios sobre a organização e a capacidade de coordenação nos incidentes complexos de proteção civil, a nível nacional, referem com frequência dificuldades na articulação entre os APC, com consequências na eficácia no combate ao sinistro. Assim foi referido, nos relatórios de 2003, e nos de junho e outubro de 2017 (MAI, 2003; CTI, 2017, 2018).

A articulação entre as FFAA e a ANPC e, consequentemente, com os demais APC, passa sobretudo pelos Oficiais de Ligação (OfLig) militares, colocados nas estruturas nacionais e distritais da ANPC e ICNF, garantindo o controlo dos meios humanos e materiais aprontados pelos três Ramos (Lourenço, 2018) e sensibilizando a estrutura operacional da ANPC acerca das possibilidades e limitações do emprego dos militares (CTI, 2018). Este mecanismo de coordenação, através dos OfLig, até aos incêndios de



2017 tem sido considerado suficiente. Contudo, em virtude de nesses incêndios, terem sido empenhados em simultâneo muitos e variados recursos, o sistema demonstrou fragilidades na articulação e controlo, dos meios pertencentes aos Ramos (Marques, 2018). Para responder a esta situação, o EMGFA tenciona instalar um Posto de Comando Operacional (PCO) autónomo no Teatro de Operações (TO), sempre que o efetivo militar o justifique, com capacidade para acompanhar as operações no terreno (Lourenço, 2018).

Esta medida irá garantir a capacidade de Comando e Controlo sobre os meios das FFAA no TO, libertando os OfLig exclusivamente para as funções de coordenação no terreno com os operacionais da PC, o que indiretamente contribuirá para melhorar a articulação entre as FFAA e a ANPC.

Durante os incêndios de Pedrogão Grande que deflagraram em 17 de junho, segundo a ADAI/ LAETA (2017, p.217), só após 18 de junho é que foi esclarecida a dimensão e localização do perímetro do fogo, na sequência de um levantamento exaustivo realizado por várias equipas terrestres, quando essa informação poderia ter sido obtida em apenas alguns minutos, com recurso ao P3C<sup>6</sup> da Força Aérea Portuguesa (FAP), caso tivesse sido solicitado. Aparentemente, a estrutura de C3 e coordenação da PC no TO, desconhecia as capacidades deste recurso das FFAA, pois acredita-se, que se assim não fosse, teria sido dos primeiros meios a solicitar, por forma a estabelecer uma imagem clara da situação o mais rapidamente possível, não desperdiçando equipas terrestres nessa tarefa, que podiam ser empenhados no combate ao fogo. Esta situação, é um outro exemplo de descoordenação no emprego de recursos disponibilizados pelas FFAA, por desconhecimento das suas capacidades.

Uma das oportunidades de melhoria e que se constitui como um obstáculo na articulação entre as FFAA e os APC, é a partilha da informação entre os diversos ‘sistemas de apoio à decisão’, nomeadamente os sistemas existentes nas FFAA e o Sistema de Apoio à Decisão Operacional (SADO) da ANPC (Marinha, 2017). Segundo Reis (2018), o facto do SADO não ser partilhado com as FFAA, constitui a principal lacuna na articulação entre estas entidades.

Refere a CTI (2017, 2018), que uma das condições que contribuiu determinantemente para as disfunções de articulação entre os APC, foram as dificuldades

---

<sup>6</sup> Lockheed P-3C CUP+ ORION, com capacidades de patrulhamento marítimo, busca e salvamento, possuindo ainda, um conjunto de modernos sensores, que o capacita a operar em diversas missões de ambiente terrestre.





de comunicações. As frequentes falhas totais de comunicações, obrigaram a que em muitos momentos, a única forma de comunicação possível fossem as redes sociais e outras formas de comunicação através da internet, nomeadamente, através dos telemóveis, pois “que o SIRESP cedo ficou inoperacional”. Como medida para obviar à falha total de comunicações a ANPC sugere a existência de uma rede de comunicações alternativas com base nas comunicações militares (CON e CODIS, 2018).

Uma outra solução a considerar para mitigar esta grave lacuna, são os sistemas de comunicações por satélite, em unidades móveis — que, embora utilizado como meio alternativo, é essencial para garantir o fluxo de informação contínuo e fiável entre centros de comando, numa situação de potencial avaria/indisponibilidade da infraestrutura tecnológica dos operadores públicos e dos sistemas de emergência utilizados (Marinha, 2017).

O relatório da Marinha, na sequência dos ensinamentos dos incêndios de Pedrogão, sugere que se ultrapasse a falta de interoperabilidade entre os equipamentos de comunicações das FFAA e dos restantes APC, mas também entre alguns equipamentos dos ramos das FFAA (Marinha, 2017), o que permitirá uma maior flexibilidade, redundância e robustez dos planos de comunicações em emergência.

Também a forma como foi veiculada a informação através dos Órgãos de Comunicação Social (OCS) pela ANPC, sobre o apoio que as FFAA prestaram à PC nos incêndios de 2017, foi feita de forma desarticulada e, segundo Lourenço (2018), foi insuficiente pelo que deverá ser melhorada. Sobre este assunto, Reis (2018) acrescenta que esta falta de articulação também se verifica entre os ramos das FFAA, em que “a norma é cada Ramo veicular informação sobre o seu empenhamento específico, mesmo em situações em que atuam em conjunto”. A gestão e a articulação da informação pública e do relacionamento com os *media*, são da maior importância por forma a que se garanta que a mensagem transmitida seja coerente, transmitindo uma ideia de coesão e articulação e não o contrário, causando apreensão na população e descrédito na capacidade dos APC e das FFAA no seu conjunto.

## **2.2. Recursos**

O relatório da CTI (2017), recomenda o reforço do papel das FFAA no apoio ao sistema de PC, no geral, e no caso particular dos incêndios, será fundamental o reforço na logística e nas ações de prevenção, de rescaldo e de vigilância de reacendimentos. No entanto, esta necessidade de reforço não foi quantificada.



Por seu lado, a CON e CODIS (2018) entende que as FFAA podem melhorar o seu apoio através da engenharia militar, apoio sanitário e psicossocial, reabastecimento e serviços, manutenção e transportes, segurança e vigilância, defesa Nuclear, Biológica, Química e Radiológica (NBQR), busca e salvamento terrestre e, ainda, na formação em liderança aos diferentes APC.

Segundo a ADAI/ LAETA (2017), as FFAA foram de grande relevância, mas acrescentam, que o seu aproveitamento poderia ter sido ainda mais efetivo, nomeadamente, substituindo os bombeiros empenhados no rescaldo e vigilância das frentes combatidas no interior da floresta, libertando-os exclusivamente para o combate ao fogo.

Os recursos das FFAA após solicitados, são empenhados faseadamente de forma progressiva e descentralizada, dando prioridade às unidades militares sediadas na região onde inicialmente se faz sentir a necessidade e, se houver necessidade de reforço, recorre-se às unidades mais próximas (Lourenço, 2018).

A informação recolhida sugere o reforço do papel da FFAA no apoio à PC, em diferentes áreas desde a logística à defesa NBQR. Contudo, os contributos analisados não concretizam nenhuma falha no apoio que tenha sido solicitado às FFAA, pelo que se entende que se pretende alargar o âmbito e a forma de reforço atualmente previsto.

Nos incêndios de 2017 o fornecimento de ferramentas de sapador e dos Equipamentos de Proteção Individual (EPI) às FFAA não ocorreu em tempo, conforme protocolado (ADAI/LAETA, 2017, p. 218). Esta situação teve repercussões no trabalho desenvolvido pelos militares envolvidos no apoio ao combate de fogos em 2017, acarretando que tivesse sido efetuado com dificuldade acrescida (Lourenço, 2018).

Como medida para ultrapassar as dificuldades de comunicações verificadas entre os vários APC, no que concerne às FFAA, é sugerido que estas possuam rádios SIRESP em número suficiente, para estarem integradas no canal interentidades, evitando que a ANPC tenha que ceder rádios no TO (CON e CODIS, 2018).

Também as FFAA consideram importante estarem integradas na rede SIRESP, que segundo Lourenço (2018) foi essencial na coordenação com Postos de Comando Operacionais Conjuntos (PCOC). Contudo, para um dispositivo como o que esteve presente no apoio aos incêndios de 2017, terão que se adquirir mais rádios SIRESP para se garantir a coordenação desejada.

Face às lacunas identificadas anteriormente perspetiva-se a necessidade de adquirir equipamentos SIRESP para as FFAA, que contribuirão para melhorar a sua articulação



com os restantes APC, mas também EPI e ferramentas de sapador, que permitam aos militares executarem cabalmente as suas tarefas, cumprindo simultaneamente os requisitos de segurança previstos.

Da perspetiva da estrutura de comando da PC, os OfLig são um elo funcional fundamental para a articulação entre as FFAA e os APC, nos Centro de Coordenação Operacional Distrital (CCOD) e no Centro de Coordenação Operacional Nacional (CCON). Contudo, ao nível distrital a resposta não tem sido uniforme, entendendo-se que a articulação pode melhorar (CON e CODIS, 2018). Esta situação tenderá a ser resolvida já em 2018, através do aumento do número de OfLig por cada Centro de Coordenação Operacional Distrital (CCOD), que obviará os constrangimentos verificados em 2017, garantindo a capacidade de resposta dos OfLig às solicitações dos CCOD (Lourenço, 2018).

### **2.3. Prontidão**

A ANPC entende que “a prontidão é essencial, aquando da mobilização para empenhamento, [...]”, devendo ser melhorados os tempos de resposta das FFAA (CON e CODIS, 2018).

A ideia retirada do contributo anterior, indicia que possa haver alguma confusão entre ‘prontidão’ e ‘tempo de resposta’, pois, segundo Lourenço (2018), o aprontamento e disponibilização dos meios solicitados para os TO, têm ocorrido dentro dos tempos definidos (prontidão) pela ANPC, acrescentando que normalmente chegam aos locais, mais rapidamente do que os tempos previstos pela prontidão definida pela ANPC (Lourenço, 2018).

Face às diferentes perceções, relativamente a ‘tempos de resposta’ e à ‘prontidão’ com que as FFAA respondem às solicitações da ANPC, importará que as duas entidades clarifiquem e definam esta matéria, envolvendo os CCOD para garantir de que estão a usar os mesmos conceitos.

### **2.4. Formação e treino**

Os diferentes entendimentos entre os APC e em particular entre as FFAA e a ANPC, em conceitos basilares, como seja o de prontidão, são agravados pela falta de conhecimento mútuo, que decorre do facto das “FFAA terem uma interação menos frequente com a PC, do que os restantes APC” sendo importante “que ambos conheçam melhor as capacidades de cada um, e promovam as oportunidades de melhoria do sistema e da interação” (CON e CODIS, 2018).



É importante que os diferentes APC, estejam despertos para as diferenças de identidades e culturas organizacionais. Por exemplo, enquanto as FFAA baseiam a sua ação no planeamento, na organização e disciplina, a ANPC atendendo à imprevisibilidade dos fenómenos que combate, atua com “pouca capacidade preditiva [...] e com um planeamento específico menos apurado” (Oliveira, 2018a.).

Não obstante, mesmo em condições, que contrariam os seus princípios de trabalho, com pouco “[...] Planeamento, Preparação, Treino e Ação Conjunta [...]” (CTI, 2018, p. 172) no âmbito das operações de PC, as FFAA têm prestado o seu apoio à ANPC.

Para dar respostas às situações de emergência e socorro derivadas de catástrofes, o sistema de PC português prevê que a ANPC tenha o apoio e coordene os vários APC, sendo um dos seus principais constrangimentos, a necessidade de melhorar a sua articulação e interoperabilidade, segundo duas importantes vias; a primeira, passa pelo desempenho competente de cada um dos APC, e a segunda, prende-se com a interação dos APC, nas diferentes áreas de intervenção, com especial relevância para as praticadas nos ambientes de atuação, onde, quer os indivíduos quer as entidades, trabalham em conjunto com práticas e referências técnico profissionais, nalguns casos, bem diferentes (Ribeiro, 2012, p. 113). “Estas dificuldades devem ser ultrapassadas com mais treino e trabalho em conjunto” (CON e CODIS, 2018).

Também a ADAI (2013, p.104) sugere como forma de desenvolver a articulação entre os vários intervenientes no TO, a realização de ações de formação e de treino, fora da época dos incêndios<sup>7</sup>, donde deverá resultar uma melhor interação entre indivíduos, que além de melhorar o futuro trabalho de equipa, criará rotinas entre os vários elementos. Complementarmente à realização de exercícios, ou durante os mesmos, é igualmente importante e útil o intercâmbio entre peritos de diferentes agências, contribuindo para o conhecimento dos métodos de trabalho, da cultura e da identidade das diversas organizações.

Afigura-se consensual o requisito e a necessidade de se efetuar mais formação e treino conjunto, sendo que a ADAI sugere que seja feito fora da época de incêndios. Contudo esta limitação temporal, não parece trazer benefícios, pois além de limitar os períodos disponíveis para treinar, importa ter em consideração que o Secretário de Estado

---

<sup>7</sup> No ano de 2017, o período crítico no âmbito do Sistema de Defesa da Floresta contra Incêndios, vigorou de 22 de junho a 30 de setembro (MAFDR, 2017).



da Proteção Civil, do atual Governo, entende que “as fases dos incêndios já não têm balizas propriamente definidas” (tvi24, 2018).

Os grandes incêndios que têm ocorrido com frequência no nosso país não poderão deixar só um rasto de desgraça e destruição, todo esse historial e acumulação de experiências deve contribuir para aumentar o grau de conhecimento e, consequentemente, a qualidade da formação (CTI, 2017, p. 158).

Em matéria de doutrina, deviam existir grupos de trabalho mistos, que se dedicassem ao registo e partilha das eventuais boas práticas, sendo posteriormente testadas através de treino conjunto no terreno (CON e CODIS, 2018).

Não constituindo uma ação de formação ou treino, as lições aprendidas são um mecanismo de aprendizagem e melhoria contínua, que, conjuntamente com as ações de formação e de treino, contribuem para a evolução de qualquer organização. Refere Oliveira (2018), que desconhece a existência de bases de dados de lições aprendidas, ou processo similar, que culmine na validação e implementação de ensinamentos, no âmbito da organização da PC.

Em termos concretos, dos ensinamentos retirados dos incêndios de 2017, foi suscitada a necessidade de “dar formação aos Of.Lig das FFAA com a ANPC, sobre o emprego dos destacamentos de engenharia, assim como, aos próprios destacamentos para atuação no âmbito da PC” (Lourenço, 2018).

## **2.5. Síntese conclusiva**

No presente capítulo analisaram-se as condicionantes da articulação entre as FFAA e os APC, nas vertentes do C3 e coordenação, dos recursos, da prontidão e da formação e treino. Para sistematizar a informação, no apêndice D apresenta-se um quadro resumo das deficiências e/ou dificuldades encontradas.

Constatou-se que há disfunções no ‘C3 e coordenação’ entre os diversos APC. Nas situações estudadas, vários foram os motivos que contribuíram para a situação: a falta rotinas de operação conjunta entre os APC; a sobrecarga dos Of.Lig perante o efetivo de militares em ação; e o desconhecimento por parte da estrutura operacional da ANPC sobre as capacidades dos meios das FFAA e como os empregar.

Mas as dificuldades também se refletiram ao nível das plataformas tecnológicas usadas pelos vários agentes, tais como: a inexistência de um sistema de apoio à decisão, comum ou interoperável, que permitisse a partilha do mesmo cenário em tempo real; e os problemas com as comunicações, que tiveram períodos de falha total, e também as



questões relativas à falta de interoperabilidade, motivadas pela variedade de sistemas de comunicações usados pelos vários APC.

Para concluir, deve ser referida a falta de articulação, em matéria de informação pública e de relacionamento com os *media*, entre os APC e entre os ramos das FFAA.

Relativamente aos recursos, apesar de haver várias referências sobre a necessidade de um maior contributo das FFAA e do desejo de ver reforçado o seu papel no apoio à PC, não se encontraram manifestações sobre alguma falha em concreto de apoio que tenha sido solicitado. Em termos concretos, verificou-se que as FFAA necessitam de rádios SIRESP, para se poderem coordenar com as restantes entidades, pois os que possuem não serão suficientes para um efetivo semelhante ao empenhado em 2017. Para ultrapassar as graves falhas de comunicações, deve ser ponderada a aquisição de equipamentos portáteis de comunicação por satélite, resilientes e interoperáveis. Sendo que esta última característica, deverá ser comum a qualquer tipo de equipamento. Outra lacuna importante identificada, foi a insuficiência de EPI e de ferramentas de sapador para os militares no TO. No que respeita a recursos humanos, constatou-se que havia necessidade de aumentar o número de OfLig por CCOD, para garantir a importante função de coordenação com a ANPC.

Quanto à prontidão, da informação analisada entende-se que poderá ter sido identificada uma deficiência com alguma importância, pois, aparentemente, haverá entre alguns elementos das estruturas das FFAA e da ANPC entendimentos diferentes sobre prontidão e/ ou confusão com tempos de resposta, o que acarretará consequências relevantes na coordenação dos meios.

Relativamente à formação e treino conjunto, verifica-se que é insipiente, sendo que, para haver evolução na articulação entre as FFAA e os APC é preciso inverter essa situação. Uma consequência deste facto, é a inexistência de uma base de dados de lições aprendidas que depois de testadas em conjunto, deverão ser implementadas. Portanto, constata-se a necessidade de treino e formação conjunto, mas também será importante que cada APC evolua nas matérias da sua competência, como aconteceu em concreto com as FFAA, que durante os incêndios de 2017, quando verificaram a necessidade de se incidir sobre a formação dos Of.Lig . aos CCOD.

Considera-se assim, que se respondeu-se à QD1: ‘que deficiências e/ou dificuldades existem na articulação entre as FFAA e os APC?’. Consequentemente, atingiu-se o OE1.



### **3. Análise crítica aos documentos estruturais**

Uma das dimensões da investigação passa por se fazer análise crítica ao enquadramento legal e ao normativo que regula a articulação entre as FFAA e os APC, identificando lacunas e disfunções. Para o efeito, e por não ser objeto deste estudo, vamos abordar somente a legislação e documentos considerados mais importantes para a investigação.

#### **3.1. Geral**

A Constituição da República Portuguesa (CRP), define que “as FFAA podem ser incumbidas, nos termos da lei, em colaborar em missões de PC, em tarefas relacionadas com a satisfação de necessidades básicas e a melhoria da qualidade de vida das populações, [...]” (AR, 2005). Desta forma, a “Lei Fundamental”, admite a possibilidade de emprego das FFAA no combate aos incêndios florestais e noutras ações no âmbito da PC, que tenha como objetivo a defesa e proteção da população.

O Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN) prevê igualmente o apoio à satisfação das necessidades básicas das populações, valorizando “na máxima extensão possível o princípio do duplo uso” (PCM, 2013, p. 36).

A legislação prevê o exercício das funções de PC pelas FFAA, nomeadamente, no desenvolvimento da forma de cooperação ativa na prevenção e combate aos incêndios pelas unidades militares, assim como, o apoio às operações que exijam o emprego de meios específicos das áreas da logística, meios aéreos e máquinas de rastos (PCM, MDN, MAI, 1993).

A CRP no topo do edifício legal da República prevê que as FFAA colaborem em missões de PC, sendo que, toda a restante legislação deriva deste preceito. A legislação que regula ou menciona a participação das FFAA em missões de PC é emanada por diferentes ministérios, maioritariamente pelo MDN e Ministério da Administração Interna (MAI).

A CTI (2017, p. 9) entende que o “quadro institucional e modelo de governança”, contribuem para agravar o problema dos incêndios, refletindo-se no cumprimento parcial dos objetivos prescritos na legislação e dos planos implementados, pelo que importa refazer esta legislação, substituindo-a por uma que permita uma intervenção mais eficaz.

A Marinha (2017) entende que a legislação em vigor enquadra de forma suficiente a participação das FFAA nos diversos cenários de catástrofe e permite, em caso de solicitação por parte da ANPC, o emprego das capacidades num espectro alargado de missões e tarefas.





O enquadramento legislativo nem sempre se mostra coerente, o que, na perspetiva de Lourenço (2018), acontece devido à rotatividade governativa com as diferentes abordagens políticas a estes assuntos, o que “provoca disfunções no sistema” legislativo, apesar de “todos os documentos importantes no âmbito da PC [serem] debatidos na Comissão Nacional de Proteção Civil, na qual o EMGFA tem assento”.

Os CON e CODIS (2018) entende que a melhoria da coordenação entre as FFAA e os APC não dependem de mais legislação.

Da análise efetuada, verifica-se que existe legislação que regula a atuação das FFAA no apoio à PC, mas não há unanimidade sobre a sua adequação. Variando entre o entendimento de que a legislação devia ser revista, enquanto que outros consideram-na suficiente. A legislação deveria ser revista, clarificando alguns aspetos que não estão devidamente explicitados e regulando o reforço do apoio que se pretende que futuramente as FFAA venham a prestar.

O Livro Branco, elaborado após os incêndios de 2003, recomenda a atualização da legislação que regula o exercício de funções de proteção civil pelas FFAA, nomeadamente, no desenvolvimento de forma de cooperação ativa na prevenção e combate aos incêndios pelas unidades militares, assim como, o apoio às operações que exijam o emprego de meios específicos das áreas da logística, meios aéreos e máquinas de rasto (MAI, 2003).

A necessidade de revisão e atualização da legislação, já vem sendo referida há alguns anos, por forma a regular e atualizar as modalidades de cooperação das FFAA na prevenção e combate aos incêndios, que se vê agora reforçada pela intenção do Governo em aumentar a sua participação nas missões de PC. Perante estas orientações de reforçar o papel das FFAA no apoio à PC, deverão ser enquadradas as atribuições que vierem a ser concretizadas, nomeadamente, a gestão dos meios aéreos de combate aos incêndios pela FAP (MDN, 2017).

O Plano Nacional de Defesa da Floresta Contra Incêndios (PNDFCI)<sup>8</sup>, define que “as FFAA, nos termos da lei, colaboram no sistema de vigilância e sensibilização, desempenhando ações de patrulhamento e vigilância (incluindo a ocupação de postos de vigia)” (PCM, 2006) e que se constituem como “a única reserva estratégica”, no que se refere ao suporte logístico à defesa da floresta contra incêndios (PCM, 2006). A execução

---

<sup>8</sup> Aprovado pela RCM n°65/2006, de 26 de maio.





deste desiderato, passa essencialmente pelo estabelecimento de protocolos bilaterais do ICNF com os Ramos.

### **3.2. Forças Armadas**

A Lei de Defesa Nacional (LDN) define que é objetivo da política de defesa nacional colaborar em missões de PC e em tarefas relacionadas com a satisfação das necessidades básicas e a melhoria da qualidade de vida das populações (AR, 2014a.).

A Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas (LOBOFA), define que a competência para a constituição das forças de apoio a missões de PC é do Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas (CEMGFA) e que o comando operacional dessas forças, é exercido através do CCOM, que assegura ainda, “a ligação com as forças de segurança e outros organismos do Estado, relacionados com a segurança e defesa, e a PC” (AR, 2014b.; MDN, 2014a).

Também as leis orgânicas da Marinha (MDN, 2014a), do Exército (MDN, 2014b) e da Força Aérea (MDN, 2014c) explicitam como missão, a colaboração “em missões de PC e em tarefas relacionadas com a satisfação das necessidades básicas e a melhoria da qualidade de vida das populações”.

Na definição das missões das FFAA em de apoio à PC, deve haver mais ambição, com particular destaque para o apoio logístico as operações de combate e rescaldo, mas também no apoio na coordenação, organização e implementação da gestão de ocorrências de carácter excecional, com envolvimento de elevado número de meios (CTI, 2017, p. 172)

Relativamente às operações de prevenção estrutural, a CTI (2017) entende que se devia alargar a intervenção e mobilização de meios das FFAA, sob a coordenação da Autoridade Florestal Nacional (AFN). Atualmente, como já foi referido, a atuação das FFAA no âmbito da prevenção faz-se mediante o estabelecimento de protocolos com o ICNF. A articulação das FFAA com outros APC, na prevenção de fogos florestais deverá ser feita através da AFN, em vez do modelo atual, através do estabelecimento de protocolos com o ICNF.

Entende a CON e CODIS (2018) ser importante inventariar as atividades em que as FFAA têm capacidades e recursos para a intervenção na PC, devendo ser vertidas num catálogo, definindo também, os circuitos e processos de comunicação, prontidão das unidades e meios afetos, etc..

Por forma a ajudar a mitigar algumas das lacunas identificadas pelos CON e CODIS, está em elaboração o Plano de Apoio Militar de Emergência do Exército (PAMEEX), que



vai precisamente no sentido, de definir as condições e o modo de intervenção dos meios do Exército (Reis, 2018).

Na perspetiva de Reis (2018), não há coerência no edifício da documentação de enquadramento estrutural, “não tanto o enquadramento legal, mas mais o doutrinário, [...], ao nível militar, [...]”.

Ao nível do Estado-Maior General das Forças Armadas (EMGFA), existem duas diretivas<sup>9</sup>, que definem orientações de coordenação para as FFAA. A Diretiva nº1 estabelece a forma de colaboração das FFAA no âmbito da PC, a sua articulação com as estruturas do sistema da PC, identificando as tarefas e procedimentos a adotar pela estrutura de comandos, ao nível de planeamento, coordenação, execução e controlo (CEMGFA, 2017). A Diretiva nº 27, estabelece as medidas de planeamento, coordenação e execução das intervenções das FFAA nos domínios da prevenção, patrulhamento, vigilância e deteção de incêndios florestais, com a finalidade de contribuir para a preservação da floresta (CEMGFA, 2015). Estas diretivas, atendendo à quantidade e à abrangência das tarefas de duplo uso desenvolvidas pelas FFAA, a incerteza do momento e do local de atuação, apresentam essencialmente, os procedimentos das forças nas diferentes situações (Lourenço, 2018).

Face à importância que as diretivas referidas anteriormente, assumem na presença de uma emergência, não deveriam ter um carácter tão vago; sendo que um dos aspetos que deveriam prever, é a gestão da informação e o relacionamento com os *media* (Reis, 2018).

Além destas diretivas, os Ramos têm planos de contingência próprios, visando a prevenção e apoio ao combate de incêndios, a prestação de apoio em caso de inundações e intervenção em incidentes NBQR.

Segundo a Marinha (2017), a Diretiva Operacional nº1 inclui de forma abrangente as tarefas a serem desempenhadas. Contudo, a inexistência de planos de contingência comuns para as FFAA, constitui-se como a principal lacuna nos documentos militares, sendo que todos os planos de contingência dos Ramos, deveriam ser integrados e substituídos por esses planos comuns. Na perspetiva de Fonseca (2018), “deveriam obrigatoriamente ser desenvolvidos planos conjuntos”, trazendo alguma uniformização e racionalidade na gestão de recursos.

---

<sup>9</sup> Diretiva Operacional nº1/CEMGFA/2017 de 2 de janeiro e Diretiva Operacional nº27/CEMGFA/2015, de 7 de julho.



### **3.3. Proteção civil**

A caracterização do enquadramento legal das FFAA em missões de PC não ficaria completa sem a análise de alguns documentos provenientes do MAI e da ANPC.

A Lei de Bases da Proteção Civil (LBPC), é um documento estrutural da PC, que institui a Comissão Nacional de Proteção Civil (CNPC), como órgão de coordenação em matéria de PC sob a presidência do Ministro da Administração Interna, com a missão de assistir “o Primeiro-Ministro e o Governo no exercício das suas competências em matéria de PC” (AR, 2015). A LBPC identifica os APC<sup>10</sup> e consagra um capítulo às FFAA<sup>11</sup>, explanando as suas ‘formas de colaboração’ em missões de PC.

Segundo a CTI, (2017, p. 172), considerando a dinâmica de mudança imposta pelo Governo na alteração do modelo de PC, deve ser aproveitada a oportunidade para melhorar a definição da intervenção das FFAA, nomeadamente, através do “apoio à coordenação, organização e implementação de toda a logística associada à gestão de ocorrências de carácter excecional com envolvimento de elevado número de meios, designadamente:

- Na confeção e distribuição de refeições;
- Na montagem de locais de descanso e de banhos;
- No fornecimento de energia;
- No fornecimento de iluminação de emergência;
- Na captação e potabilização de água;
- Na instalação de bombas de drenagem de alto débito;
- Nos apoios diversos na área das vias de comunicação;
- Nos apoios diversos na área das construções verticais;
- No apoio diverso na área dos reconhecimentos (itinerários, pontes, áreas urbanas destruídas, etc.);
- No apoio sanitário.”

A intervenção das FFAA poderia ainda ser a reforçada “no rescaldo e na vigilância de reacendimentos, no patrulhamento de áreas com elevado risco estrutural ou de defesa prioritária, em particular em períodos de elevado risco meteorológico de incêndio, e ainda, no apoio logístico às populações e em situação de evacuação” (CTI, 2017, p. 172).

---

<sup>10</sup> Art.46º, onde constam as FFAA.

<sup>11</sup> Capítulo VI (art.52º ao 58º).



No modelo Português de PC, compete à ANPC garantir a “coordenação horizontal de todos os APC” (MAI, 2013a), através de um conjunto de estruturas, normas e procedimentos, que são parte do Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro (SIOPS), assegurando “que todos os APC atuam no plano operacional, articuladamente sob um comando único, sem prejuízo da respetiva dependência hierárquica e funcional” (MAI, 2013b.).

Da perspetiva de Reis (2018), a questão essencial não se centrará na legislação estruturante de base (LBPC, SIOPS, etc.), mas nos diferentes planos municipais de emergência, que deverão clarificar o papel das FFAA, porque atualmente, apresentam considerações de carácter genérico.

Para clarificar quais as formas de atuação da FFAA e os seus constrangimentos em caso de ocorrência de acidente grave ou catástrofe, a melhor forma de o fazer será através de protocolos (Reis, 2018)

A ADAI/LAETA (2017) sugere que se melhorem os protocolos existentes com a ANPC, nomeadamente os que preveem o fornecimento de ferramentas de sapador e dos EPI, que em 2017, não foram recebidas em tempo (ADAI/LAETA, 2017, p. 218).

Os protocolos, serão uma forma para garantir uma clarificação sobre as reais necessidades e possibilidades de empenhamento das FFAA, na presença de acidente grave ou catástrofe (Reis, 2018).

### **3.4. Síntese conclusiva**

Neste capítulo, fez-se uma análise crítica aos documentos estruturais, de carácter geral, aos dedicados às FFAA e ainda, aos específicos a atividades referentes à proteção civil. Para sistematizar a informação, no apêndice E apresenta-se um quadro resumo das lacunas e/ou disfunções encontradas no enquadramento legal e no normativo.

Da análise dos documentos de carácter geral, retira-se que a legislação prevê o emprego das FFAA, em tarefas que tenham como objetivo, a defesa e proteção da população e o apoio à ANPC. Do estudo efetuado, não é consensual de que a legislação seja suficiente em termos de conteúdo e que corresponda às necessidades. Contudo, atendendo às alterações anunciadas pelo Governo, no reforço do papel das FFAA no apoio à PC, entende-se que, pelo menos as alterações que venham a ser introduzidas, devem ser acomodadas, sendo recomendável que se proceda à sua revisão.

Os documentos estruturantes das FFAA em matéria de PC, refletem a legislação de carácter geral. Portanto, na perspetiva de algumas das fontes consultadas, deve-se ir mais



longe na definição das formas de intervenção das FFAA. No mesmo sentido, foi avançada a sugestão, do reforço do envolvimento das FFAA, na prevenção dos fogos florestais sob a articulação da ANF. Entende a ANPC, que haveria mais valias, se as FFAA elaborassem um catálogo com as capacidades e recursos passíveis de serem disponibilizados, assim como, outras informações pertinentes, para a ANPC apoiar a sua gestão de meios e capacidades; nessa perspetiva o Exército está a desenvolver o PAMEEX. Algum do normativo militar foi considerado, como vago e incoerente, necessitando de ser analisado e revisto; incluindo, por exemplo, instruções que regulem a gestão da informação pública e o relacionamento com os *media*. Por fim, é sugerido que os planos de contingência dos Ramos, sejam integrados e convertidos em planos comuns.

No que respeita aos documentos do âmbito da PC, à semelhança dos documentos anteriores, o entendimento é que devem refletir com clareza as tarefas das FFAA. Sugere-se também, que os planos de emergência municipais sejam revistos, definindo com clareza as tarefas das FFAA, assim como, devem ser revistos os protocolos existentes, ou criando novos documentos, que se adequem à realidade.

Considera-se assim, ter respondido à QD2; ‘que lacunas e/ou disfunções, existem no enquadramento legal e normativos que regulam a articulação entre as FFAA e os APC?’, atingindo-se igualmente o OE2.



#### **4. Boas práticas de países amigos ou organizações internacionais**

No âmbito da pesquisa sobre boas práticas nesta matéria, observou-se o que de útil se poderia retirar das práticas em organizações congéneres de países amigos e em organizações internacionais a que pertencemos. Por fim, faz-se uma súmula das linhas de ação que foram sendo indicadas ao longo da investigação e que podem contribuir para otimizar a articulação entre os APC.

##### **4.1. Estrutura de comando, controlo, comunicações e coordenação**

Organizações internacionais, como a Organização das Nações Unidas (ONU), a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), a UE e alguns países, utilizam o *Comprehensive Approach* como um conceito, em que todos os instrumentos do Estado e as respetivas atividades, de todos os atores envolvidos numa crise, são devidamente integrados numa estratégia alargada, coordenada e colaborativa, tendo em vista uma intervenção conjunta que contribua para a resolução de uma crise de forma sustentada e duradoura (Quaresma, 2012).

Este é o conceito, com o qual, agências governamentais civis, equipas militares e organizações governamentais e não governamentais internacionais, realizam atividades de planeamento de forma colaborativa, utilizam para conseguir uma maior harmonização e integração entre agentes na gestão de crises, garantindo a sua coordenação durante a execução da missão, através de uma estratégia abrangente (MNE 5, 2008).

Esta abordagem abrangente ou *Comprehensive Approach*, tem por princípio que a resolução de qualquer desafio complexo, não dependerá somente de uma capacidade do Estado, mas sim, na forma como integra e alavanca os diversos atores estatais e respetivas mais-valias. O *Comprehensive Approach*, julga-se ter aplicabilidade em qualquer cenário que reúna diferentes entidades, com o objetivo de debelar um desafio comum, pelo que se percebe que os seus princípios poderão ser aplicados com bons resultados, para melhorar a atuação conjunta dos APC, em tarefas de PC, e consequentemente, a articulação com as FFAA.

A Espanha em 2005, criou a Unidade Militar de Emergências (UME), para melhorar a resposta do Estado a emergências, constituindo-se como uma unidade de primeira intervenção das FFAA; é uma força conjunta, organizada com caráter permanente, que tem como missão a intervenção em qualquer lugar do território nacional, para contribuir para a segurança e bem-estar dos cidadãos, em articulação com as instituições do Estado e as



Administrações Públicas, nas situações ameaça grave, catástrofe, calamidade ou outras necessidades públicas (Governo Espanhol, 2018).



Figura 3 – Complementaridade, continuidade e sinergia

Fonte: (UME, 2014)

A UME opera sob a égide da Direção Operacional de Emergência (DOE), assim como, outras unidades das FFAA, as Forças e Serviços de Segurança e, os demais organismos regionais e locais com responsabilidades na PC. A DOE é dirigida pelo General Chefe da UME (UME, 2014). De notar que, também em Espanha é usado o princípio do *comprehensive approach* (figura 3), que integra todas as valências do Estado que contribuam para a resolução do problema.

Os meios do Estado, sob a direção da DOE, onde se inclui a UME, funcionam na observância dos princípios da complementaridade, continuidade e sinergia dos recursos das comunidades autónomas, como veremos de seguida (UME, 2014):

- Todos os recursos da DOE, atuam em complementaridade à estrutura operacional das comunidades locais e distritais.
- Para evitar lacunas ou duplicação de esforços, é essencial que se mantenha uma continuidade na troca de informação.
- A soma de todas as capacidades focadas num mesmo esforço, sinergia, resultará numa resposta eficaz à situação colocada pela catástrofe.





Estes três princípios que norteiam o apoio de emergência em Espanha, que permitem uma integração dos recursos e capacidades através da complementaridade, uma atuação com base na continuidade e uma intervenção sinérgica usando os meios do Estado (UME), das comunidades autónomas e locais, serão interessantes para considerar no processo de otimização do modelo Português.

Mas o exemplo da UME em Espanha, em que a sua missão principal é a PC, estando inserida numa organização militar, não é caso único. Em França existem os dois exemplos que se abordam de seguida, pertencentes a ramos diferentes das FFAA.

A *Brigade de Sapeurs-Pompiers de Paris* (BSPP), é uma unidade militar do Exército Francês, comandada por um oficial general, que está subordinada ao *préfet*<sup>12</sup> da polícia. A sua missão principal e vocação, é o compromisso operacional na proteção das populações e bens, na sua área de responsabilidade: Paris, os municípios envolventes e aeroportos (Ministère des Armées, 2018). A BSPP é o maior corpo de bombeiros da Europa e o terceiro maior do mundo depois de Tóquio e Nova York. Aglomera várias especialidades no âmbito da PC, desde o combate aos incêndios, a busca e salvamento em áreas urbanas, o resgate de pessoas de locais complexos, a intervenção aquática e subaquática e equipas cinotécnicas (BSPP, 2018).

O *Bataillon de Marins-Pompiers de Marseille* (BMPM), é uma unidade da Marinha de Guerra, comandada por um oficial general e atua sob a autoridade direta do *préfet*<sup>13</sup> de Marselha, que financia toda atividade e recursos (BMPM, 2018). O BMPM é uma unidade militar, que obedece aos padrões de treino na área da PC e pode ser empenhada em intervenções no estrangeiro (BMPM, 2018). Este batalhão é responsável pela proteção de pessoas e bens, e do meio ambiente, em Marselha, e em particular no Porto de Marselha e parte do aeroporto de Marselha-Provença. Além das competências genéricas de PC, possui equipas especializadas em intervenções marítimas, combate à poluição, busca e salvamento urbano, riscos tecnológicos e intervenções por helicóptero (ex: combate a incêndios) (BMPM, 2018).

Estes são exemplos de países europeus, que com diferentes modelos organizativos, possuem unidades conjuntas ou dos Ramos das FFAA, a atuar primariamente em missões de PC. Nos casos Franceses, o financiamento de toda atividade é suportado pelos *préfet* das cidades que servem.

---

<sup>12</sup> Chefe.

<sup>13</sup> Presidente da câmara.





Em Portugal, atendendo à dimensão e organização da PC não se perspetiva nenhuma das modalidades anteriormente referidas. Contudo, estes modelos podem ser casos de estudos para implementação de um sistema de intervenção por capacidades dos Ramos das FFAA. Ou seja, sem prejuízo de poderem ter que reforçar outras áreas de intervenção, cada Ramo assumiria uma especificidade e capacidade de PC; por exemplo, a Marinha assumia as intervenções em ambiente marítimo e ribeirinho (inundações, poluição, etc), o Exército em ambiente terrestre (incêndios, terremotos) e a FAP a operação transversal dos meios aéreos.

Nos EUA, durante as operações de *Defense Support of Civil Authorities* (DSCA), as atividades militares de informação pública e todo relacionamento com os *media* está sujeito à aprovação da agência com responsabilidade pela coordenação<sup>14</sup>, a quem está atribuída a missão de conduzir o combate ao sinistro ou resolução da catástrofe. Esta entidade pode estabelecer um centro de informação conjunta, para coordenar as ações de informação e divulgação e relacionamento com os *media* (JCS, 2013, p. xii).

A informação pública e o relacionamento com os *media* são matérias onde continua a existir grande descoordenação entre os diversos APC e também entre o EMGFA e os Ramos das FFAA. Deverá ser ponderado o exemplo americano, que poderá satisfazer as prementes necessidades de coordenação nesta matéria, que se reveste da maior importância.

A doutrina americana, sobre a gestão da informação e a sua divulgação ao público, realça que, a perceção do público sobre as ações em curso, depende em grande medida do que for divulgado pelos *media*. Essa perceção, também interfere com a articulação, entre os líderes militares e civis. Segundo o JCS (2013), o apoio da população, facilita o cumprimento da missão, enquanto que a sua falta, pode constranger seriamente a eficácia das FFAA, durante a execução deste tipo de operações. Adicionalmente, deverá atender-se que, a capacidade atual dos *media*, em transmitirem notícias em tempo real que pode influenciar a forma como o público avalia o papel, a utilidade, o valor e o sucesso das FFAA nessa operação (JCS, 2013, pp. V - 10).

Vamos de seguida fazer uma breve descrição, sobre os componentes do ‘Sistema Nacional de Gestão de Incidentes’, estabelecidos na doutrina americana, pelo *Joint Chiefs*

---

<sup>14</sup> *primary agency*.



*of Staff* (JCS) (2013), que para não desvirtuar a designação se optou por manter a original *National Incident Management System* (NIMS).

Segundo o (JCS, 2013), o NIMS é um sistema que integra as melhores práticas, numa abordagem sistemática à gestão de incidentes, sendo aplicável em todos os níveis do governo, às Organizações Não Governamentais (ONG), ao setor privado, envolvendo várias áreas funcionais. O sistema é suportado por quatro componentes: *preparação; gestão das comunicações e informações; gestão de recursos; comando e gestão*. Estes componentes não são estanques; interagem entre si, de forma sistemática e flexível, para garantir a coerência na gestão de incidentes.

A ‘preparação’, é desenvolvida de forma continuada e em antecipação a qualquer potencial incidente, integrando vários aspetos, desde o planeamento contínuo, passando pelo treino, até à avaliação e revisão dos planos. A ‘gestão das comunicações e informações’, garantem um panorama comum em todos os postos de comando e coordenação. A ‘gestão de recursos’, (pessoal, equipamento e alimentação), são essenciais para garantir os objetivos críticos das operações, devendo ser garantida fluidez e adaptabilidade, conforme as necessidades requeridas pelo incidente. O ‘comando e gestão’, permite uma gestão e coordenação eficiente dos incidentes, através de um sistema flexível e comum. O extrato do documento original onde se encontram estes componentes, são apresentados no anexo A.

Estes quatro componentes, são basilares para o sistema de gestão incidentes americano. Se o edifício da PC em Portugal for estruturado, tendo-os em consideração, implementando o conteúdo intrínseco de cada um, certamente que comportará melhorias significativas no âmbito das missões de PC e consequentemente para a articulação entre APC.

Em qualquer ambiente onde várias agências operem em conjunto, a existência de um sistema de apoio à decisão comum, ou pelo menos interoperável, é fundamental para que todos trabalhem sobre um mesmo cenário ou panorama.

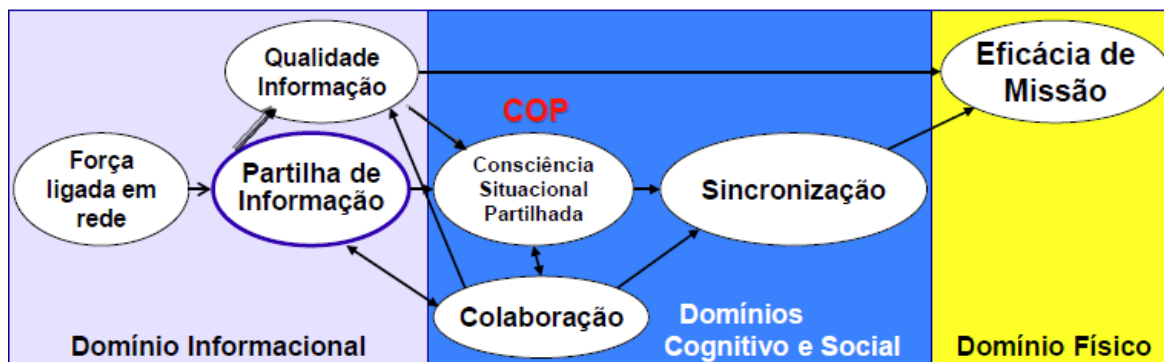


Figura 4 – Princípios do trabalho em rede

Fonte: (John Garstka,s.d., cit. por Nunes, 2018)

A figura 4, reflete os princípios de como o trabalho em rede melhora a partilha da informação, aumentando a sua qualidade e a consciência situacional partilhada, ou ‘panorama comum’, permitindo uma maior coordenação e articulação através do aumento da velocidade de comando e, consequentemente, a eficácia da missão aumenta drasticamente (Nunes, 2018). Não trabalhar em rede, acrescenta a qualquer decisão uma imensidade de tempo, que pode ser determinante.

Em termos operacionais, ao partilhar-se em rede o panorama e as informações de cada APC, permite que todos trabalhem sobre um mesmo cenário, possibilitando sincronizar todas as ações de forma mais célere, garantindo uma maior eficácia.

#### 4.2. Prontidão

O Chefe do Estado-Maior do Exército (CEME), General Rovisco Duarte (2018 cit. por Reis, 2018), referiu relativamente ao AME que “as lições aprendidas mostram que se exigem respostas mais rápidas e mais consistentes, em consonância com o quadro de valências sobre o qual se construiu o atual modelo conceptual, pelo que está na linha de ação do Exército, a criação do Grupo de Intervenção Rápida em Catástrofes”, na estrutura orgânica do RAME e com prontidão imediata para ser projetado.

Segundo Junior (2018), no Brasil, a organização de Destacamentos de Resposta Inicial (DRI) das FFAAB (Apêndice E), permite responder rapidamente à necessidade conhecer a situação no terreno, na sequência de catástrofe ou acidente grave, sendo que os quantitativos do destacamento variam de acordo com a dimensão do apoio.

O incremento de meios e pessoal no local do incidente, normalmente é acompanhado da necessidade de aumentar a capacidade de coordenação e controlo. Para atender a esta necessidade, as FFAAB instalam no TO uma versão simplificada do sistema de comando e controlo (Apêndice F), usado pelo Exército, com as funções básicas necessárias para integrar várias agências (Junior, 2018).



Considerando a organização das FFAAB, será interessante verificar se temos estruturas que se possam adequar ao modelo apresentado, pelo que se analisarão duas estruturas que as FFAA portuguesas têm permanentemente constituídas na dependência do CEMGFA; a Força de Reação Imediata (FRI) e a Companhia Geral CIMIC (CGerCIMIC), ambas carecendo da respetiva ativação.

A FRI é uma força conjunta, com disponibilidade permanente e elevado grau de prontidão, mobilidade, flexibilidade, capacidade de projeção e sustentação, estruturada numa base modular, com diversas capacidades ajustadas à missão, com disponibilidade permanente para atuar no espaço estratégico de interesse nacional. Uma das vertentes da sua preparação, é orientada para o objetivo de evacuar cidadãos nacionais em áreas de tensão ou crise e o apoio a populações na sequência de catástrofes naturais.

A CGerCIMIC, possui várias valências destinadas ao emprego em operações CIMIC, relevando-se as capacidades de conduzir, coordenar e planear operações, a gestão de projetos e integra pessoal especializado em Engenharia, que poderiam ser integradas na FRI, no apoio à PC quando necessário.

Segundo o Comandante do Corpo de Fuzileiros, “a FRI tem capacidade para ser ativada de forma modular, ou seja, considerando o cenário de emprego, pode definir-se os meios materiais e humanos, consoante a adequabilidade dos mesmos à missão a que se propõe” (Sousa, 2018).

Face ao exposto, numa perspetiva racional de gestão de recursos, poderá ser adequado ponderar-se o emprego da FRI e/ou da CGerCIMIC em apoio às missões de PC, mesmo que tenham que vir a ser reforçadas, por imperativos da dimensão e tipologia do incidente, por mais recursos das FFAA. Estabelecendo um paralelismo com a DRI das FFAAB, quando se justificasse a projeção de um PCO para o TO, decorrente do efetivo mobilizado, poderia considerar-se projetar para o TO o Comando e Estado-Maior da FRI.

Relativamente à possibilidade de se empenhar a FRI nesta tipologia de missões, Sousa (2018) refere que “deveríamos caminhar nesse sentido, pois para além de se dar visibilidade à FRI, permitirá também o seu emprego real”. Sendo uma força permanentemente constituída, ao ser ativada, para o apoio ao combate aos incêndios, ou a outro tipo de incidente, o comandante da FRI, acionaria o seu Estado-Maior e os elementos que entendesse necessários para cumprir a missão, ajustando o seu efetivo consoante as necessidades da intervenção (Sousa, 2018). Neste caso, a organização e operacionalização do nosso modelo de AME, aproximava-se à organização das FFAAB em missões de apoio



a emergências civis, ou seja, garantindo capacidade de resposta rápida e de adaptação ao cenário, que lhe é conferida pela sua flexibilidade, consoante o tipo e dimensão do cenário.

#### **4.3. Formação e treino**

“Podem escrever os documentos que quiserem com as melhores das intenções, seja do âmbito estrutural seja do âmbito de diretivas operacionais, contudo, se não houver um trabalho diário e constante para cimentar o conhecimento recíproco de competência e capacidades e edificar a confiança entre todos os agentes, designadamente através do exercício continuado de cenários de atuação, quando houver necessidade de atuar, grandes dificuldades surgirão na atuação cooperativa” (Palma, 2018).

Esta citação tem aplicabilidade em todas as formas e momentos em que diferentes entidades tenham que se articular, mas o que se pretende realçar é a importância do treino e da preparação conjunta para enfrentarem cenários futuros.

Todas as formas de interação entre os diferentes APC, contribuirão para uma uniformização de procedimentos, permitindo mitigar-se disfunções, através do esbatimento de diferenças, nas seguintes categorias de desafios, definidas por Pramanik (2015), e que estão presentes na articulação civil-militar: a ‘comunicação’, a ‘gestão da informação’, a ‘estrutura organizacional’, a ‘cultura organizacional’ e por fim a ‘identidade organizacional’, cujos inibidores e facilitadores à coordenação estão explicitados no apêndice F. Estas cinco categorias, de uma forma abrangente caracterizam intrinsecamente uma organização, pelo que, conhecer e compreender a matriz de cada uma é importante quando pretendemos trabalhar em conjunto de forma articulada. Face a estas diferenças organizacionais, para que se melhore a articulação entre várias entidades, é evidente a importância de criar oportunidades de interação, em que o treino e a formação conjunta devem ser privilegiados, contribuindo para nivelar as diferenças anteriormente mencionadas.

A Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), definiu orientações estratégicas para o treino de articulação civil militar, numa perspetiva de *Comprehensive Approach*, enfatizando a necessidade de integração, devendo ser consideradas as seguintes premissas (Serronha, 2011, p. 139):

- i) Diálogo: manter um diálogo permanente, entre civis e militares, clarificando as diferentes perspetivas, tendo em vista a definição de um panorama comum.
- ii) Interação: criar condições, onde os civis e militares interajam, em situações próximas da realidade.



- iii) Participação: definir atividades de treino, que integre contributos dos diferentes agentes, quer durante na conceção do exercício, quer nas suas fases de planeamento.
- iv) Integração: conduzir atividades de treino, em que cada organização participante, garanta capacidade de decisão durante as fases de conceção, planeamento, condução, assim como, no processo de lições aprendidas.

As quatro condições que a OTAN impôs para as atividades de treino, visando as operações civil-militar, terão aplicabilidade no treino entre APC, nas tarefas de PC, que deverá ser desenvolvido em Portugal por forma a melhor e mais rapidamente se atingir a interoperabilidade desejada.

Em Espanha, a UME, realiza um exercício por ano, numa das comunidades autónomas do país e tem contado com observadores do Regimento de Apoio Militar de Emergência (RAME) e perspectiva-se que no próximo ano participem efetivamente, com forças no terreno (Reis, 2018).

Segundo esta boa prática, o Exército realizou em abril de 2018 um exercício no Algarve onde exercitou a capacidade de resposta das diferentes valências do Sistema Integrado de AME do Exército, simulando a atuação num ambiente complexo e ambíguo, com uma boa participação de outros APC, totalizando cerca de 400 militares e civis (Reis, 2018).

Segundo Reis (2018), tenciona-se manter esta prática e realizar anualmente um exercício, como o referido anteriormente, abrindo a participação a forças congéneres, nomeadamente, de Espanha (UME), de França e de Itália, assim como, participar em exercícios no âmbito do EMGFA e em exercícios internacionais.

#### **4.4. Síntese conclusiva**

O presente capítulo, enquadrrou algumas das boas práticas, de países amigos e de organizações internacionais, que se podem constituir como referência. A abordagem foi feita segundo três vertentes: Estrutura de C3 e coordenação, prontidão e formação e treino. Para sistematizar a informação, no apêndice G apresenta-se um quadro resumo dos contributos para otimizar a articulação entre as FFAA e os APC.

Quanto ao C3 e coordenação, entende-se que o conceito *Comprehensive Approach*, poderá contribuir para integrar as capacidades e os conhecimentos dos APC envolvidos nas missões de apoio à PC. Abordou-se a organização e competências da UME, relevando-se os três princípios do seu funcionamento: ‘complementaridade’, ‘continuidade’ e ‘sinergia’



e como poderão ser úteis de aplicados em Portugal. Analisaram-se ainda, dois exemplos de unidades das FFAA Francesas, uma do Exército, outra da Marinha, que nas devidas proporções, podem contribuir para modular as capacidades das FFAA Portuguesas no apoio à PC. Estudou-se o NIMS nos EUA e os pilares que o sustentam, e também, o exemplo da coordenação da gestão da informação e do relacionamento com os *media*, que contribuir para melhorar a nossa organização. Por fim, mostrou-se a importância para o C3 e coordenação, do trabalho em rede, do emprego dos sistemas de apoio à decisão e da sua interoperabilidade, e como são fulcrais para se conseguir uma boa articulação e sincronização de esforços.

Analizou-se posteriormente o aspeto da prontidão, começando pela intenção do Exército em criar o “Grupo de Intervenção Rápida em Catástrofes”, o que contribuirá para melhorar a resposta a emergências. Observou-se a forma como se coordenam as FFAAB com as restantes entidades governamentais do seu país, em situação de catástrofe ou calamidade. Tendo em consideração a organização Brasileira, observaram-se as estruturas operacionais ativas nas FFAA Portuguesas, a FRI e a CGerCIMIC, e discutiu-se o seu eventual envolvimento nas ações de PC, podendo contribuir para melhorar a resposta das FFAA no âmbito da PC.

Quanto à formação e treino, viu-se como preparar a atuação conjunta será primordial para o sucesso das operações de PC e como contribuem para esbater as diferenças organizacionais. Por fim, definiram-se as condições que a OTAN, considera necessárias na sua orientação estratégica, para treino das missões civil-militar e a importância da realização e participação em exercícios internacionais. Práticas que trarão mais valias à articulação entre as FFAA e os APC se forem implementadas em Portugal.

Considera-se assim respondida a QD3: que práticas de outros países ou em organizações internacionais, poderão contribuir para a otimização do modelo de articulação entre as FFAA e os APC?, assim como, foi atingido o OE3.





## 5. Contributos para a otimizar a articulação entre as FFAA e os APC

Neste estudo abordaram-se as três dimensões propostas para a investigação, começando nas condicionantes na articulação entre os APC, passando pela análise crítica de documentos estruturais, e terminando, com a pesquisa de boas práticas de países amigos ou de organizações internacionais.

Depois da análise e sínteses efetuadas em cada um dos três capítulos anteriores, considera-se estarem reunidas as condições para se poderem identificar linhas de ação que contribuam para otimizar a articulação entre as FFAA e os APC.

Por forma a tornar mais clara e compreensível a apresentação dos contributos, serão apresentados e enquadrados nas variáveis (ou áreas de intervenção) selecionadas para a caracterização das condicionantes na articulação entre os APC, onde foram encontradas deficiências e/ou dificuldades: estrutura de C3 e coordenação, recursos, prontidão, formação e treino.

Quadro 5 – Linhas de ação para otimizar a articulação entre as FFAA e os APC

Variáveis ou áreas de intervenção	Linha de ação proposta	Objetivo
<b>Estrutura de C3 e coordenação</b>	Implementar o trabalho em rede, com base num sistema de apoio à decisão comum ou em sistemas interoperáveis.	Melhorar a troca de informações, a coordenação e sincronização.
	Garantir a existência de uma rede de comunicações por satélite.	Permitir a coordenação estratégica e operacional, móveis, resilientes e interoperáveis.
	Organizar e coordenar a divulgação de informação pública e o relacionamento com média.	Entre as FFAA e ANPC e entre os Ramos.
	Avaliar e rever legislação.	Clarificar as formas de atuação das FFAA .
	Criar informação de apoio para a ANPC.	Para apoiar os coordenadores da ANPC, ou os OfLig, sobre as capacidades e valências dos recursos dos Ramos das FFAA.
	Integrar os planos de contingência dos Ramos e transformá-los em planos comuns (do EMGFA).	Uniformização e interoperabilidade.
	Avaliar e rever e planos municipais de emergência e protocolos das FFAA com outras entidades (ANPC, ICNF, etc.).	Clarificar e/ou atualizar o emprego das FFAA.
	Aplicar os princípios da complementaridade, continuidade e	Melhorar a organização e gestão de recursos.





Variáveis ou áreas de intervenção	Linha de ação proposta	Objetivo
	sinergia, no emprego dos recursos de várias entidades.	
	Aplicar os pilares do NIMS, preparação, gestão das comunicações e informações, gestão de recursos e o comando e gestão, nas atividades interagências de PC.	Princípios que contribuirão para a articulação entre as FFAA e os APC.
Recursos	Garantir que as FFAA têm rádios SIRESP em número suficiente quando são projetados para o TO.	Permitir a coordenação das várias equipas no TO.
	Garantir que os militares projetados no TO têm as ferramentas e EPI necessários e adequados.	Garantir condições de trabalho.
	Aumentar o número de OfLig nos CCOD.	Melhorar a coordenação das FFAA com a ANPC;
	Instalar PCO no TO, quando o efetivo o justifique	Melhorar o controlo dos meios no TO e o apoio ao OfLig.
Prontidão	Ponderar o emprego da FRI e CGerCIMIC em situações de maior complexidade.	Garantir capacidade de resposta, pois estão ativadas. Incrementa C3C e pode ser empenhada de forma flexível e modular.
	Garantir especialização por capacidades de intervenção nos Ramos.	Aumentar a prontidão e proficiência na resposta.
Formação e treino	Incrementar as oportunidades de interação entre as FFAA e os APC, nomeadamente através de ações de formação e treino.	Contribuirão para o conhecimento mútuo e para o esbatimento de diferenças organizacionais.
	Criar processos de lições aprendidas	Evolução e melhoria contínua
	Todos os APC devem garantir formação ao seu pessoal, na sua área de especialidade em ambiente de PC.	Melhorar as competências específicas.
	Implementar o conceito <i>Comprehensive Approach</i> no planeamento interagências.	Melhorar a integração e o conhecimento mútuo.
	Considerar no treino entre APC, as condições estratégicas definidas pela OTAN no treino civil-militar: diálogo, interação, participação e integração.	Melhorando as condições de treino trará consequências diretas na articulação entre APC.
	Promover a realização em Portugal e a participação no exterior, de exercícios interagências em missões de PC.	Melhorar a articulação entre APC e evoluir através do contacto com outras realidades.



## **Conclusões**

A questão relativa ao papel das FFAA em missões PC e a forma como se articulam, são assuntos sobre os quais recaem muitas atenções, quer em Portugal quer no estrangeiro, face à proliferação de ameaças de origem natural ou provocadas pelo homem, que pela sua dimensão, requerem uma intervenção integrada de várias entidades e capacidades.

O presente estudo surge nesta continuidade, mas impulsionado, essencialmente, pela forma como a articulação entre as FFAA e os APC ocorreram durante os incêndios de junho e outubro de 2017. Estes acontecimentos despoletaram a necessidade de se estudar e investigar este assunto com maior profundidade.

### **Sumário das grandes linhas do procedimento metodológico seguido**

Este trabalho teve por base os princípios de uma investigação aplicada, onde se estudou a articulação entre as FFAA e os APC, caracterizando as deficiências e/ou as dificuldades na sua articulação, identificando lacunas e disfunções do normativo regulador e sugerindo boas práticas de outros países ou em organizações internacionais, que possam contribuir para o modelo Português. Iniciou-se o estudo, definindo-se o estado da articulação das FFAA e os demais APC, com especial relevo, para a relação com a ANPC.

Atendendo a que o propósito da investigação, se reflete na forma como se relacionam os diferentes atores sociais, adotou-se como posicionamento ontológico, o ‘construtivismo’.

Considerando que as matérias e os fenómenos em análise, têm um carácter subjetivo, não permitindo o seu estudo recorrendo a princípios e a técnicas das ciências naturais, adotou-se por uma posição epistemológica ‘interpretativista’, e ainda, por uma estratégia de investigação, ‘qualitativa’, sendo escolhido como desenho de pesquisa o ‘estudo de caso’.

Seguiu-se um processo de raciocínio do tipo ‘indutivo’, pois tendo-se partido da observação de factos particulares, referentes aos mecanismos de coordenação existentes entre as FFAA e os APC, que depois de associados e relacionados, possibilitaram generalizações, que vieram a suportar a tese apresentada.

### **Avaliação dos resultados obtidos**

Constatou-se que há deficiências e/ ou dificuldades na articulação, entre os diversos APC, em todas as variáveis analisadas. Desde a falta rotinas de operação conjunta entre os



APC, à sobrecarga dos Of.Lig perante o efetivo de militares no TO, o desconhecimento por parte da estrutura operacional da ANPC sobre as capacidades dos meios das FFAA e como os empregar.

Mas as dificuldades, também se refletiram nas plataformas tecnológicas usadas pelos vários agentes; desde a inexistência de um sistema de apoio à decisão, comum ou interoperável, que permitisse a partilha do mesmo cenário em tempo real, aos problemas com as comunicações, que tiveram períodos de falha total, e também as questões de interoperabilidade, motivadas pela variedade de sistemas de comunicações usados pelos vários APC.

As deficiências de coordenação, foram evidentes, na falta de articulação em matéria de informação pública e relacionamento com os *media*, entre os APC e entre os ramos das FFAA.

Apesar de haver várias referências sobre a necessidade de um maior contributo das FFAA, e do desejo de ver reforçado o seu papel no apoio à PC, não é evidente que tenha existido alguma falha em concreto de apoio que tenha sido solicitado.

Em termos materiais, verificou-se que as FFAA precisam de rádios SIRESP, para se poderem coordenar com as restantes entidades e que deve ser ponderada a aquisição de equipamentos portáteis de comunicação por satélite, resilientes e interoperáveis. Ainda relativamente a material, importa colmatar a insuficiência de EPI e ferramentas de sapador para os militares, que forem projetados para o TO

Quanto a recursos humanos, será aumentado o número de OfLig nos CCOD, para garantir cabalmente a importante função de coordenação, colmatando uma lacuna detetada em 2017.

Será importante trabalhar conjuntamente com os restantes APC, alguns conceitos estruturantes, por exemplo, o de ‘prontidão’, que aparentemente, suscita alguma confusão com ‘tempo de resposta’.

A análise efetuada transmite a perceção de que a ‘formação e treino’ conjuntos são residuais e muito esporádicos. Como consequência deste facto, não há doutrina conjunta para atuação entre os diversos APC, pois não havendo oportunidades de interação conjunta, não são suscitadas situações a corrigir ou a implementar, e consequentemente não se cria um repositório comum dessa aprendizagem.

Deve ser considerado a criação de uma base de dados de lições aprendidas, que contribuam para a evolução da PC e em particular da articulação entre os APC.



Face ao exposto, entende-se que existem deficiências e/ou dificuldades na articulação entre as FFAA e os APC, em todas as variáveis analisadas, pelo que se considera que foi alcançado o OE1 e respondida a QD1.

Na análise aos documentos estruturantes sobre a matéria em estudo, verificaram-se algumas lacunas e/ou disfunções. A legislação prevê o emprego das FFAA em tarefas que tenham como objetivo a defesa e proteção da população e em apoio à ANPC.

Contudo não é consensual de que a legislação seja suficiente em termos de conteúdo e que corresponda às necessidades. A legislação deveria ser revista, clarificando alguns aspetos que não estão devidamente explicitados e regulando o reforço do apoio que se pretende que futuramente as FFAA venham a prestar.

Existe o entendimento, de que a legislação deve ser mais ambiciosa na definição das formas de intervenção das FFAA na PC, por exemplo, considerando a sua presença na prevenção dos fogos florestais sob a coordenação ANF. em vez do modelo atual, através do estabelecimento de protocolos com o ICNF.

Para responder a algumas sugestões elaboradas pela ANPC, o Exército está a desenvolver o PAMEEX, com informação que auxiliará à gestão de meios e capacidades das FFAA, pela entidade coordenadora do incidente.

Algun do normativo militar é considerado vago e incoerente, devendo ser analisado e revisto, incluindo, por exemplo, instruções que regulem a gestão da informação pública e o relacionamento com os *media*. Sugere-se também que os planos de contingência dos Ramos, sejam integrados e convertidos em planos comuns.

O entendimento quanto aos documentos da PC, é de que devem refletir com clareza as tarefas das FFAA.

Quanto aos planos de emergência municipais e protocolos em vigor, devem ser revistos, conferindo maior clareza nas tarefas referentes às FFAA.

Assim sendo, considera-se que existem algumas lacunas e/ou disfunções, no enquadramento legal e normativo que regula a articulação entre as FFAA e os APC, em todas as variáveis analisadas, pelo que se considera que foi alcançado o OE2 e respondida a QD2.

Da observação que se fez sobre organizações congéneres de países amigos e de organizações internacionais, foram apuradas algumas boas práticas, que poderão contribuir para otimizar a articulação entre APC em Portugal.



Considera-se que o conceito *Comprehensive Approach*, usado em grande parte dos países e organizações ocidentais, pode contribuir para integrar as capacidades e os conhecimentos dos APC envolvidos nas missões de apoio à PC.

Analisou-se a UME, relevando-se os três princípios do seu funcionamento: ‘complementaridade’, ‘continuidade’ e ‘sinergia’, que serão úteis, na definição do emprego dos recursos de diferentes entidades e/ agências.

Na pesquisa de exemplos de unidades militares, cuja missão principal fosse a PC, encontraram-se dois exemplos de unidades das FFAA Francesas, uma do Exército, outra da Marinha, cuja missão principal é a intervenção em incêndios e outras situações específicas de emergência. De referir que os encargos dessas unidades são da responsabilidade dos prefeitos das cidades onde estão sedeados. As valências dessas unidades, poderão constituir um exemplo para Portugal, adaptando-as à nossa dimensão e ambição.

Analisou-se o NIMS dos EUA e os pilares que o sustentam, e também, o exemplo da sua coordenação na gestão da informação e do relacionamento com os *media*.

Pela relevância do assunto, foi também estudada a importância para o C3 e coordenação, do trabalho em rede, do emprego dos sistemas de apoio à decisão e a sua interoperabilidade, para a articulação de várias agências num cenário complexo.

Com base no exemplo, de como se coordenam as FFAAB com as restantes entidades governamentais do seu país, em situação de catástrofe ou calamidade, explorou-se por analogia, como as estruturas operacionais ativas nas FFAA Portuguesas, a FRI e a CGerCIMIC, poderiam ser envolvidas no apoio à PC.

Chegou-se ao entendimento de que a formação e o treino, são fundamentais para o sucesso das operações de PC e que contribuem para esbater as diferenças organizacionais entre agências.

Apuraram-se as condições definidas pela OTAN, na sua orientação estratégica para treino das missões civil-militar, e a importância da realização e participação em exercícios internacionais.

Face ao exposto, entende-se que existem práticas de outros países e de organizações internacionais que poderão contribuir para otimizar o modelo Português, em todas as variáveis analisadas, pelo que se considera que foi alcançado o OE3 e respondida a QD3.



Face ao exposto anteriormente, considera-se que na sequência das respostas às QD e de se terem atingidos os OE, consequentemente, culminou-se o estudo atingindo-se o OG e a QC enunciada.

### **Contributos para o conhecimento**

A investigação permitiu que se identificassem linhas de ação que contribuam para otimizar a articulação entre as FFAA e os APC, através do esclarecimento dos problemas de ordem prática que enfrentam, assim como, se a legislação e documentação enquadrante, responde às necessidades atuais, ou se há alterações a introduzir, que possam contribuir para a sua melhoria. Alguns dos problemas encontrados, poderão ser solucionados por aplicação direta ou por adaptação, das práticas usadas por países e/ou organizações internacionais amigas, e que foram analisados, com o objetivo de otimizar o modelo de articulação entre as FFAA e os APC.

Do estudo, julga-se ter aprofundado principalmente o conhecimento como melhorar a articulação entre os APC, através das linhas de ação identificadas para o efeito, destacando-se as seguintes:

- i) Garantir a existência de uma em rede de comunicações por satélite;
- ii) Garantir que as FFAA têm rádios SIRESP em número suficiente quando são projetados para o TO;
- iii) Ponderar o emprego da FRI e CGerCIMIC em situações de maior complexidade;
- iv) Criar processos de lições aprendidas.

### **Recomendações e outras considerações de ordem prática**

Outro aspeto que se julga ser merecedor de atenção e aprofundamento, é a análise da viabilidade e adequabilidade de se empregar a FRI e a CGerCIMIC, em tarefas de PC, perante cenários mais complexos, considerando as suas características de elevada prontidão e flexibilidade de atuação.

Deverá ainda ser concetualizado o processo de recolha e tratamento de lições aprendidas no âmbito da PC, por forma, a potenciar uma melhoria da articulação entre as FFAA e os APC, envolvendo as diversas agências.



### **Limitações da investigação e abertura para pesquisas futuras**

A principal dificuldade e constrangimento na persecução da investigação, relaciona-se com o facto de existir pouca conceptualização sobre o assunto, principalmente, a nível nacional, sendo que a existente noutros países, por vezes não se adequa à realidade política e/ ou jurídica Portuguesa.

Na presente investigação observamos sucintamente como as FFAA de Espanha e de França se envolviam em missões de PC, pois não era objetivo desta investigação aprofundar como as FFAA de países congéneres, nomeadamente, os que pertencem à UE, se articulam com as restantes entidades em missões de PC. Esta investigação poderá ser desenvolvida no futuro, na perspetiva de evolução do apoio das FFAA à PC.



## Bibliografia

- ADAI/ LAETA, 2013. *Relatório. Os Grandes Incêndios Florestais e os Acidentes Mortais Ocorridos em 2013*, Universidade de Coimbra: Faculdade de Ciências e Tecnologia.
- ADAI/LAETA, 2017. *Relatório. O Complexo de Incêndios de Pedrogão Grande e Concelhos limítrofes*, Universidade de Coimbra: Faculdade de Ciências e Tecnologia.
- Alexander, E. R., 1995. *How Organizations Act Together*. New York: Gordon and Breach Publishers.
- Amaro, A., 2009. *O socorro em Portugal; Organização, formação e cultura de segurança nos corpos de bombeiros, no quadro da Protecção Civil*. Tese de Doutoramento em Geografia Humana. Universidade do Porto.
- ANPC, 2017. *DECIF 2017 (Diretiva Operacional n.º2, de 31 de março)*. Lisboa: ANPC.
- AR, 1986. *Regime do Estado de Sítio e do Estado de Emergência (Lei 44/86, de 30 de setembro)*. Lisboa: Diário da República.
- AR, 2005. *Constituição da República portuguesa - VII revisão - (Aprovada em 2 de Abril de 1976)*. Lisboa: Diário da República.
- AR, 2014a. *Lei da Defesa Nacional (Lei Orgânica 5/14 de 29 de agosto)*. Lisboa: Diário da República.
- AR, 2014b. *Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas (Lei Orgânica 6 /14 de 1 de setembro)*. Lisboa: Diário da República.
- AR, 2015. *Lei de Bases da proteção Civil (Lei 80/15, de 3 de Agosto)*. Lisboa: Diário da República.
- Barreto, A., 2017. *Diálogo. Revista Militar Digital*. [Em linha] Disponível em: <https://bit.ly/2heE0ns> [Acedido em 11 novembro 2017].
- Blum, H. S. e McIntyre, K., 2012. *Enabling Unit of Effort In Homeland Response Operations*. s.l.:US Amy War College.
- BMPM, 2018. *Bataillon de Marins-Pompiers de Marseille*. [Em linha] Disponível em: <https://bit.ly/2KbVLO2> [Acedido em 25 abril 2018].
- Bryman, A., 2012. *Social Research Methods*. 4ª ed. Oxford: Oxford University Press.
- BSPP, 2018. *Brigade de Sapeurs-Pompiers de Paris. Missions*. [Em linha] Disponível em: <https://bit.ly/2KfH64G> [Acedido em 24 abril 2018].
- C.C.P.R.do Brasil, 2012. *Plano Nacional de Gestão de Riscos e Resposta a Desastres Naturais (2012 – 2014)*.





- Campbell, S. . P. e Hartnett, M., 2005. *A Framework for Improved Coordination*:. Boston: The Interagency Transformation, Education and After Action.
- CDEB, 2014. *Nota de Coordenação Doutrinária - Operações de Ajuda Humanitária*, Brasília.
- CE, 2017. *Humanitarian Aid & Civil Protection > Vademecum*. [Em linha] Disponível em: <https://bit.ly/2EXAEeL> [Acedido em 22 novembro 2017].
- CEMGFA, 2015. *Diretiva Operacional nº27/CEMGFA/2015, de 7 de julho*. Lisboa : EMGFA.
- CEMGFA, 2017. *Diretiva Operacional nº1/CEMGFA/2017 de 2 de janeiro*. Lisboa: EMGFA.
- CON e CODIS, 2018. *A articulação entre as FFAA e os APC*. [Entrevista] Lisboa (15 março 2018).
- CTI, 2017. *Relatório. Análise e apuramento dos factos relativos aos incêndios que ocorreram em Pedrogão Grande, Góis, etc.*, Lisboa: Assembleia da República.
- CTI, 2018. *Relatório. Avaliação dos incêndios ocorridos entre 14 e 16 de outubro de 2017 em Portugal continental*, Lisboa: Assembleia da República.
- DN, 2018. *O que correu mal? Esta é a explicação do piloto espanhol que esteve no combate aos incêndios de Pedrógão*. [Em linha] Disponível em: <https://bit.ly/2KprH1v> [Acedido em 2018 março 10].
- Exército Brasileiro, 2014. *Estudos e Propostas do Grupo de Trabalho do CMNE - Estrutura Organizacional de Força de Ajuda Humanitária*, Recife.
- Fonseca, F., 2018. *A articulação entre as FFAA e os APC*. [Entrevista] Lisboa (6 fevereiro 2018).
- Governo Brasil, 1999. *Lei Complementar nº 97/1999 de 9 de junho*. Brasília.
- Governo Espanhol, 2018. *UME. Quiénes somos*. [Em linha] Disponível em: <https://bit.ly/2EV9Ziw> [Acedido em 17 abril 2018].
- Governo, 2017. *Medidas para uma reforma na prevenção e combate aos incêndios florestais e a outras áreas da proteção e socorro (RCM Nº157-A/2017, de 27 de outubro)*. Lisboa: Diário da República.
- IESM, 2015a. *Trabalhos de Investigação (NEP / ACA - 010)*. Lisboa: IESM.
- IESM, 2015b. *Regras de Apresentação e Referenciação para os Trabalhos Escritos a Realizar no IESM (NEP / ACA - 018)*. Lisboa: IESM.



- Infopedia, 2018. *Infopedia, dicionários porto editora*. [Em linha] Disponível em: <https://bit.ly/2JMFnnh> [Acedido em 14 abril 2018].
- IT, 2017. *Relatório de desempenho da rede SIRESP; Incêndio de Pedrogão Grande*. Lisboa: Instituto de Telecomunicações.
- IUM, 2016. *Orientações Metodológicas para a Elaboração de Trabalhos de Investigação. Cadernos do IESM N.º 8*. Lisboa: IESM.
- JCS, 2013. *JP 3 -28. Defense Support of Civil Authorities*. EUA: JCS.
- Junior, B., 2018. *As FFAAB no apoio à Defesa Civil*. [Entrevista] Lisboa (25 janeiro 2018).
- Kofre, 2018. *Kofre Soluções em Telecomunicações*. [Em linha] Disponível em: <https://bit.ly/2jIW6S3> [Acedido em 1 maio 2018].
- Leitão, A., 2011. *edisciplinas: Contratos interadministrativos: Relações jurídicas interadministrativas*. [Em linha] Disponível em: <https://bit.ly/2HL7qCC> [Acedido em 15 dezembro 2017].
- Leitão, A., 2016. *Aprender Madeira: Cooperação e Colaboração interadministrativas*. [Em linha] Disponível em: <https://bit.ly/2HyOrh3> [Acedido em 15 dezembro 2017].
- Lourenço, J. M., 2018. *A articulação entre as FFAA e os APC*. [Entrevista] Lisboa (2 março 2018).
- MAI, 2003. *Livro Branco dos Incêndios Florestais ocorridos no Verão de 2003*. Lisboa: MAI.
- MAI, 2013a. *Lei Orgânica da ANPC (Decreto-lei 73/2013 de 31 de maio)*. Lisboa: Diário da República.
- MAI, 2013b. *Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro (Decreto-Lei 72/13 de 31 de maio)*. Lisboa: Diário da República.
- Marinha, 2017. *Relatório. Lições identificadas da participação da Força de Marinha em Pedrogão Grande*, Lisboa: Estado-Maior da Armada.
- Marques, F., 2018. *A articulação entre as FFAA e os APC*. [Entrevista] Lisboa (23 fevereiro 2018).
- Marques, V. S., 2017a. Incêndios florestais e bondade natural. *Jornal de Letras*, 8 novembro, p. 28.
- Marques, V. S., 2017b. O ardente crepúsculo de Portugal. *Jornal de Letras*, 25 outubro, p. 32.
- Marques, V. S., 2017c. Um Estado cercado pelo Fogo. *Diário de Notícias*, 23 agosto, p. 38.



- MDN, 2014a. *Lei Orgânica da Marinha (Decreto-lei 185/14 de 29 de setembro)*. Lisboa: Diário da República.
- MDN, 2014b. *Lei Orgânica do Exército (Decreto-lei 186/14 de 29 de dezembro)*. Lisboa: Diário da República.
- MDN, 2014c. *Lei Orgânica da Força Aérea (Decreto-lei 187/14 de 29 de setembro)*. Lisboa: Diário da República.
- MDN, 2015. *Orgânica do ensino superior militar e o Estatuto do Instituto Universitário Militar (DL nº249/2015 de 28 de outubro)*. Lisboa: Diário da República.
- MDN, 2017. *Reforço da participação da FFAA no apoio à proteção civil (Despacho do MDN de 31 de outubro)*. Lisboa: MDN.
- Ministère des Armées, 2018. *Brigade de Sapeurs-Pompiers de Paris*. [Em linha]  
Disponível em: <https://bit.ly/2Hqzc6p> [Acedido em 25 abril 2018].
- MNE 5, 2008. *Report of Synthesized Findings*. Boston: MNE 5.
- Monteiro, N. S., 2012. Modelo Português de atuação do Estado no âmbito da segurança no mar. Em: V. L. Cajarabille, A. S. Ribeiro e A. G. Marques, edits. *A Segurança no Mar. Uma visão holística*. Aveiro.:Mare Liberum, pp. 369-396.
- Myers, R. B., 2005. *How the Army Runs*, EUA: s.n.
- Nunes, P. V., 2018. *NATO Network Enabled Capability e Federated Mission Networking. Desafios, impacto e perspectivas futuras*. In: IUM, 2018. Lisboa.
- Oliveira, A. d., 2018. *A articulação entre as FFAA e os APC*. [Entrevista] Lisboa (23 fevereiro 2018).
- Oliveira, T., 2018. *A articulação entre as FFAA e os APC*. [Entrevista] Lisboa (12 fevereiro 2018).
- Palma, N., 2018. *Criminalidade Organizada*. In: IUM, 2018. Lisboa
- PCM, MDN, MAI, 1993. *Regulamenta o Exercício de Funções de Proteção Civil Pelas Forças Armadas (Decreto regulamentar 18/93 de 28 de Junho)*. Lisboa: Diário da República.
- PCM, 2006. *Plano Nacional de Defesa da Floresta Contra Incêndios (RCM 65/06 de 26 de maio)*. Lisboa: Diário da República.
- PCM, 2013. *Conceito Estratégico da Defesa Nacional (RCM 19/13 de 5 de abril)*. Lisboa: Diário da República.



- PCM, 2017. *Medidas para uma reforma na prevenção e combate aos incêndios florestais e a outras áreas da proteção e socorro (RCM 157-A/17, de 27 de outubro)*. Lisboa: Diário da República.
- Pinkowski, J., 2008. *Disaster Management Handbook*, Fort Lauderdale.: CRC Press.
- Pinto, A. S., 2012. Agricultura: Ameaças, Constrangimentos, Objectivos, Orientações e Linhas de Ação Estratégica. Em: IDN, 2012. *Contributos para um Conceito Estratégico de Defesa Nacional*. Lisboa:Imprensa Nacional - Casa da Moeda.
- Pramanik, R., 2015. *Taylor and Francis Online*. [Em linha] Disponível em: <https://bit.ly/2KqIcdS> [Acedido em 18 dezembro 2017].
- Priberam, 2018. *priberam dicionário*. [Em linha] Disponível em: <https://bit.ly/2JL3X7G> [Acedido em 14 abril 2018].
- Quaresma, N. M. B., 2012. *O Comprehensive approach na gestão de crises internacionais e a sua possível operacionalização em Portugal*. Tese de Dissertação de Mestrado em Estudos da Paz e da Guerra. Universidade Autónoma de Lisboa.
- Quivy, R., e Campenhoudt, L.V., 2013. *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. 6 ed. Lisboa: Gradiva Publicações.
- Reis, C., 2018. *A articulação entre as FFAA e os APC*. Lisboa [Entrevista] (07 abril 2018).
- Ribeiro, M. J., 2012. Proteção Civil. Em: IDN, 2012. *Contributos para um Conceito Estratégico de Defesa Nacional*. Lisboa.:Imprensa Nacional - Casa da Moeda, pp. 113-114.
- Santos, A. M. d., 2017. *Futuro da ANPC: as Forças Armadas dão o exemplo*. [Em linha] Disponível em: <https://bit.ly/2xTUAR5> [Acedido em 19 outubro 2017].
- Serpa, J., 2018. *A articulação entre as FFAA e os APC*. [Entrevista] Lisboa (22 fevereiro 2018).
- Serronha, M. P., 2011. Optimização das Sinergias Cívico-Militares na Gestão de Crises. Em: *Nação e Defesa n.º129*. Lisboa: IDN, pp. 129-143.
- Sousa, N. d., 2018. *A articulação entre as FFAA e os APC*. [Entrevista] Lisboa (16 fevereiro 2018).
- Stevens, W., 2011. Crisis Management and Planning. Em: A. carriço, ed. *Nação e Defesa n.º129*. Lisboa: IDN, pp. 31-39.
- tvi24, 2018. *tvi24. Incêndios: Governo admite início da época crítica em junho*. [Em linha] Disponível em: <https://bit.ly/2Ho3HhL> [Acedido em 10 abril 2018].



- UE, 2009. *Regime comunitário de controlo das exportações, transferências, corretagem e trânsito de produtos de dupla utilização (Regulamento (CE) 428/09 de 5 de maio)*. Bruxelas: Jornal Oficial da União Europeia.
- UE, 2018. *European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations*. [Em linha]  
Disponível em: <https://bit.ly/2HIgKqT> [Acedido em 18 abril 2018].
- UME, 2014. *Sistema de Resolución de Catástrofes. La Direccion Operativa de una emergencia*, Torrejón de Ardoz: UME.



## **Anexo A — Componentes do *National Incident Management System* (NIMS)**

a. **Preparedness.** Effective emergency management and incident response activities begin with a host of preparedness activities conducted on an ongoing basis, in advance of any potential incident. Preparedness involves an integrated combination of assessment, planning, procedures and protocols; training and exercises; personnel qualifications, licensure, and certification; equipment certification; and evaluation and revision.

b. **Communications and Information Management.** Emergency management and incident response activities rely on communications and information systems that provide a common operating picture to all command and coordination sites. NIMS describes the requirements necessary for a standardized framework for communications and emphasizes the need for a common operating picture. This component is based on the concepts of interoperability, reliability, scalability, and portability, as well as the resiliency and redundancy of communications and information systems.

c. **Resource Management.** Resources (such as personnel, equipment, or supplies) are needed to support critical incident objectives. The flow of resources must be fluid and adaptable to the requirements of the incident. NIMS defines standardized mechanisms and establishes the resource management process to identify requirements, and order, acquire, mobilize, track, report, recover, demobilize, reimburse, and inventory resources.

d. **Command and Management.** This component is designed to enable effective and efficient incident management and coordination by providing a flexible, standardized incident management structure.

Fonte: (JCS, 2013)



## Apêndice A — Definições e conceitos

**Acidente Grave** é um acontecimento inusitado com efeitos relativamente limitados no tempo e no espaço, suscetível de atingir as pessoas e outros seres vivos, os bens ou o ambiente (AR, 2015).

**Agência Coordenadora** é a entidade que tem a missão de gerir o incidente, garantindo a liderança, o *staff*, especialistas e autoridade para implementar aspetos específicos e críticos da intervenção.

**Alerta** pode ser declarada quando, face à ocorrência ou iminência de ocorrência de algum ou alguns dos acontecimentos referidos na LBPC<sup>15</sup>, é reconhecida a necessidade de adotar medidas preventivas e ou medidas especiais de reação (AR, 2015).

**Calamidade** pode ser declarada quando, face à ocorrência ou perigo de ocorrência de algum ou alguns dos acontecimentos referidos na LBPC<sup>16</sup>, e à sua previsível intensidade, é reconhecida a necessidade de adotar medidas de caráter excecional destinadas a prevenir, reagir ou repor a normalidade das condições de vida nas áreas atingidas pelos seus efeitos (AR, 2015).

**Comando Único** assenta em duas dimensões, a colaboração institucional e a do comando operacional (MAI, 2013b.).

**Contingência** pode ser declarada quando, face à ocorrência ou iminência de ocorrência de algum ou alguns dos acontecimentos referidos na LBPC<sup>17</sup>, é reconhecida a necessidade de adotar medidas preventivas e ou medidas especiais de reação não mobilizáveis no âmbito municipal (AR, 2015).

**Duplo Uso**, “quaisquer produtos, incluindo suportes lógicos e tecnologia, que possam ser utilizados tanto para fins civis como para fins militares, incluindo todos os bens que possam ser utilizados tanto para fins não explosivos como para de qualquer modo auxiliar no fabrico de armas nucleares ou outros engenhos explosivos nucleares” (UE, 2009).

O ‘duplo uso’ é um modelo em que se assegura que - no respeito pelas especificidades dos diferentes quadros legais aplicáveis – uma atuação ‘militar’ e uma atuação ‘não militar’, ligada [...] à PC [...] (Monteiro, 2012, p. 383).

---

<sup>15</sup> Art.3º

<sup>16</sup> Art.3º

<sup>17</sup> Art.3º



**Estado de Emergência, sendo um “Estado de Exceção**, só pode ser declarado nas situações de menor gravidade previstas na sua definição, nomeadamente quando se verifiquem ou ameacem verificar-se casos de calamidade pública (AR, 1986).

**Princípio da cooperação**, que assenta no reconhecimento de que a proteção civil constitui atribuição do Estado, das regiões autónomas e das autarquias locais e dever dos cidadãos e de todas as entidades públicas e privadas (AR, 2015).

**Princípio da coordenação**, que exprime a necessidade de assegurar, sob orientação do Governo, a articulação entre a definição e a execução das políticas nacionais, regionais, distritais e municipais de proteção civil (AR, 2015).

**Princípio da informação**, que traduz o dever de assegurar a divulgação das informações relevantes em matéria de proteção civil, com vista à prossecução dos objetivos previstos no artigo 4.º da LBPC<sup>18</sup> (AR, 2015).

**Princípio da unidade de comando**, que determina que todos os agentes atuam, no plano operacional, articuladamente sob um comando único, sem prejuízo da respetiva dependência hierárquica e funcional (AR, 2015).

**Princípio da subsidiariedade**, que determina que o subsistema de proteção civil de nível superior só deve intervir se e na medida em que os objetivos da proteção civil não possam ser alcançados pelo subsistema de proteção civil imediatamente inferior, atenta a dimensão e a gravidade dos efeitos das ocorrências (AR, 2015).

**Prontidão** “de uma unidade é sua capacidade de aplicar o potencial para o qual foi preparada” (Myers, 2005).

**Proteção Civil** é a “atividade desenvolvida pelo Estado, regiões autónomas e autarquias locais, pelos cidadãos e por todas as entidades públicas e privadas com a finalidade de prevenir riscos coletivos inerentes a situações de acidente grave ou catástrofe, de atenuar os seus efeitos e proteger e socorrer as pessoas e bens em perigo quando aquelas situações ocorram” (AR, 2015).

**Unidade de esforço** é conseguida quando, os poderes diplomático, informações, militar e económico de um País é aplicado de forma unificada, para atingir o objetivo final pretendido (JCS, 2013, pp. II - 9).

---

<sup>18</sup> Art.4º





## Apêndice B — Guião de entrevista e entidades entrevistadas

Questões:

- Q1. Que lacunas e/ou disfunções, entende existirem na articulação e coordenação entre as FFAA e os APC, considerando o atual enquadramento legal e doutrinário? Será suficiente? Poderá ser melhorado através de regulamentação e/ ou clarificada através de (por exemplo) protocolos?
- Q2. Considera que o "edifício" de enquadramento legal e doutrinário é coerente? Ou seja, os documentos nos diferentes patamares de decisão refletem o pensamento estratégico *top down*?
- Q3. A documentação estruturante de PC, onde se prevê a interação entre os APC, é verificada/ testada com o objetivo de a validar ou melhorar?
- Q4. Não deveriam as tarefas das FFAA estarem claramente definidas, explicitando quando, onde e como deveriam atuar?
- Q5. Que deficiências e/ou dificuldades existem na articulação e coordenação, entre as FFAA e os APC, ocorridas em situações reais, (ou verificadas de outra forma), no âmbito das missões de proteção civil? (Nomeadamente, ao nível de Comunicações, Comando e controlo, sistemas de apoio à decisão, logística, prontidão, formação, treino)?
- Q6. Que boas práticas de articulação interagências, (nacionais, noutros países ou em organizações internacionais), no âmbito da proteção civil ou em outras áreas, entende que poderiam ser adaptadas ou aplicadas à realidade nacional?
- Q7. Outros contributos?

#	Entidades	Função
E1	Dr. Tiago Martins de Oliveira	Presidente da Estrutura de Missão para os fogos rurais
E2	CNOS e CODIS <sup>19</sup>	Comandante Operacional Nacional da ANPC e os Comandantes Distrital de Operações de Socorro
E3	MGEN José Lourenço	SUBCEMCCOM
E4	MGEN Carlos Perestrelo	Comandante Operacional da Madeira
E5	COM Nobre de Sousa	Comandante do Corpo de Fuzileiros
E6	COR César Reis	Comandante do RAME
E7	CFR FZ Fernandes Fonseca	Comandante do Batalhão de Fuzileiros nº2
E8	TCOR Abel de Oliveira	Adjunto para o Empenhamento Operacional
E9	MAJ João Serpa	Chefe da Seção de transportes do Comando da Logística da FAP
E10	MAJ Figueiredo Marques	EME; Coordenador de Área de Operações e Relações Multilaterais
E11	CAP Edgar Lopes	Comando Aéreo, FAP

<sup>19</sup> Entrevistas consolidada pela ANPC, dirigida ao CON da ANPC (COR GNR António Paixão) e aos 18 CODIS (um por distrito).



## Apêndice C - Resumo das ideias chave extraídas das entrevistas

Os quadros seguintes contêm extratos retirados das entrevistas efetuadas, constituindo-se como uma análise de conteúdos das mesmas. Todas entrevistas podem ser disponibilizadas.

<b>Q1</b>	<b>Que lacunas e/ou disfunções, entende existirem na articulação e coordenação entre as FFAA e os APC, considerando o atual enquadramento legal e doutrinário? Será suficiente? Poderá ser melhorado através de regulamentação e/ ou clarificada através de (por exemplo) protocolos?</b>
<b>E1</b>	“O enquadramento legal, (...), parece ser impeditivo de uma maior intervenção”
<b>E2</b>	“(…) coordenação entre as FFAA e os APC não dependem de mais legislação.(…) mais treino e trabalho em conjunto.”
<b>E3</b>	“articulação, de nível nacional e distrital, parece-me suficiente e funciona”
<b>E4</b>	“mediante (...) realidades que possam surgir (...) clarificar (...) criar novos planos/protocolos”
<b>E5</b>	“referência é a diretiva do CEMGFA (...) excesso de protocolos”
<b>E6</b>	“muito poderá vir a ser feito (...) uma melhor articulação (...) entre as FFAA e os APC(...) entre o EMGFA e os Ramos”
<b>E7</b>	“o quadro legal (...) das Forças Armadas em emergências civis é suficiente”
<b>E8</b>	“desenvolver um modelo conceptual de apoio militar (...) não existe, um referencial doutrinário militar (...)”
<b>E9</b>	“falta de definição (...) acionamento dos meios (...) de comunicação e incerteza das responsabilidades (...) intervenientes”
<b>E10</b>	“a legislação existente, (...) é suficiente. (...). O EMGFA não possui doutrina, nem um conceito para o AME”
<b>E11</b>	“demasiados enquadramentos legais (...) cujas revisões e actualizações ainda mais complicam e confundem”
<b>Q2</b>	<b>Considera que o "edifício" de enquadramento legal e doutrinário é coerente? Ou seja, os documentos nos diferentes patamares de decisão refletem o pensamento estratégico top down?</b>
<b>E1</b>	“Desconhece-se a existência de um pensamento estratégico claro e efetivo”
<b>E2</b>	“o quadro legal precisa de ser afinado para ter mais coerência e ser um facilitador da ação.”
<b>E3</b>	“Não (...) existe pensamento estratégico mas sim orientações políticas (...) o que provoca disfunções no sistema”
<b>E4</b>	“o edifício legislativo é claro e coerente”
<b>E5</b>	“a proliferação de protocolos é de todo de evitar, porque senão é um desbaratar de recursos”
<b>E6</b>	“Penso que não, (...) mais o doutrinário, que em minha opinião, ao nível militar, não existe.
<b>E7</b>	“Julgo que sim.”
<b>E8</b>	“panóplia de diplomas que, por força da sua quantidade e diversidade, dificulta uma coerência estratégica top down.”
<b>E9</b>	Nada a referir
<b>E10</b>	“o EMGFA deverá, em primeira instância, definir o que é que pretende com o AME em termos doutrinário e de conceito”
<b>E11</b>	“(…) este assunto é (...) difuso e ambíguo. Logo, é pouco provável que seja coerente, claro e explícito.”
<b>Q3</b>	<b>A documentação estruturante de PC, onde se prevê a interação entre os APC, é verificada/ testada com o objetivo de a validar ou melhorar?</b>
<b>E1</b>	“desconhece-se a existência de um processo de lições aprendidas” (...) ou (...) prática (...) de publicitação de relatórios”
<b>E2</b>	“testada com mais regularidade em exercícios e treinos (...) as FA acabam por ter uma intervenção menos rotineira.”
<b>E3</b>	A ANPC tem promovido exercícios, periodicidade (...), nem sempre (...) adequada, nem (...)das (...)audiências de treino
<b>E4</b>	Nada a referir
<b>E5</b>	“não é verificada nem aferida, isso a garanto que não é feito.”
<b>E6</b>	“O Exército não possuía um exercício específico para treino conjunto das suas diferentes valências de AME”
<b>E7</b>	“Anualmente, a PC emite INSTROP imagino que sejam atualizadas com base em observações (...) do ano anterior.”
<b>E8</b>	“A (...) (DIROP e os Planos Associados (Lira; Aluvião e Arca)) tem sido unicamente testada nas situações reais”
<b>E9</b>	“testados com (...) exercícios práticos, com vista a habilitar os militares (...) com treino (...) e correção das falhas(...)”
<b>E10</b>	“(…) não existe nenhum exercício específico de AME, (...) para testar ou validar a documentação, os planos ou o treino.”
<b>E11</b>	Nada a referir



Q4	Não deveriam as tarefas das FFAA estarem claramente definidas, explicitando quando, onde e como deveriam atuar?
E1	“parece produzir a necessidade de um maior detalhe no tipo de missões civis em que as forças armadas podem participar”
E2	“Existem nesta matéria oportunidades de melhoria que certamente se traduziriam em ganhos de eficiência”
E3	“A multiplicidade de missão (...) induz à não especificação da atuação(...) FFAA estão capacitadas(...), de duplo uso”
E4	“As tarefas/missões das FFAA estão claramente definidas (gerais e específicas) na Diretiva Operacional do CEMGFA”
E5	“definir quais as capacidades (...) tenho este material e o meu pessoal está habilitado a fazer estas de estas tarefas”
E6	o PAMEEX (...) em elaboração vai (...) definir as condições e o modo de intervenção dos (...) módulos de intervenção
E7	“devemos falar de capacidades (...) incêndios, cheias e inundações, sismos, (...), e surtos epidémicos ou pandemias.” “Deveriam obrigatoriamente ser desenvolvidos planos conjuntos para atuação das Forças Armadas [...] e tornar conjuntos os já existentes.”
E8	“as tarefas não são claras (...)”
E9	“as tarefas das FFAA deveriam estar claramente definidas”
E10	“As tarefas das FFAA estão definidas (...) a forma de atuação (...) a um envolvimento mais reduzido, e não especializado”
E11	“Sim, deveriam. (...) refletir sobre a possibilidade de serem autónomas para intervir em vez de “subordinadas” à ANPC”
Q5	Que deficiências e/ou dificuldades existem na articulação e coordenação, entre as FFAA e os APC, ocorridas em situações reais, (ou verificadas de outra forma), no âmbito das missões de proteção civil? (Nomeadamente, ao nível de Comunicações, Comando e controlo, sistemas de apoio à decisão, logística, prontidão, formação, treino)?
E1	“A linguagem não é a mesma, nem os sistemas (...) o treino (...) muito necessário.”
E2	“A primeira dificuldade é comunicações(...)comando e controlo é difícil às FFAA entender determinados acontecimentos”
E3	“A falta de EPI (...) falta de ferramentas manuais (...) A nomeação de OfLig das FFAA”
E4	“A legislação actual é clara (LBPC), no que toca ao empenhamento das FFAA em ações de PC”
E5	“não nos conseguimos entender, é neste sentido que temos que caminhar. O problema é que nós não fazemos exercícios”
E6	“principal lacuna (...) as FFAA não terem acesso ao Sistema de Apoio à Decisão Operacional (SADO)”
E7	“C2 (...) não existe interoperabilidade (...). (...) um PCO das FFAA(...)ou (...) um PCOC com todos (...)”
E8	“Há muito a melhorar em matéria de articulação e coordenação (...) A questão das comunicações é (...) premente”
E9	“No terreno(...) os militares (...) não recebiam orientações necessárias”
E10	“EMGFA terá de estudar uma solução (...) coordenação das forças (...) diferentes Ramos e em cenários distintos (...)”
E11	“os meios aéreos não bombardeiam de forma eficaz e eficiente o incêndio por falta de coordenação (...)”
Q6	Que boas práticas de articulação interagências, (nacionais, noutros países ou em organizações internacionais), no âmbito da proteção civil ou em outras áreas, entende que poderiam ser adaptadas ou aplicadas à realidade nacional?
E1	“realização de exercícios frequentes. (...) aproximação de procedimentos e para alinhamento da linguagem.”
E2	“apoio em matéria logística , comunicações (...) formação de liderança (...) Ver, rever e avaliar os últimos 20 anos (...)”
E3	“Nada a referir”
E4	“articulação operacional, institucional(...) da Madeira é (...) uma boa prática(...) anualmente exercícios (CPX e livex)”
E5	“PCO para exercer o comando e controlo FZ(...) junto ao PCO da ANPC e sempre em estreita ligação (...) coordenação”
E6	“Exercício (...) UME (...) a partir do próximo ano (...)participaremos com forças no terreno.”
E7	“realização de exercícios interagência no âmbito da resposta a emergências civis (...) partilha da informação (...)”
E8	“consulta ao modelo americano que se pode ler no Joint Publication 3-28”
E9	Nada a referir
E10	Nada a referir
E11	“uso de drones reduz o risco e aumenta a capacidade operacional”



<b>Q7</b>	<b>Outros contributos?</b>
<b>E1</b>	Nada a referir
<b>E2</b>	“(…) desenvolvimento de planos em conjunto (…) existir um distanciamento e “protecionismo organizacional”
<b>E3</b>	“rádios SIRESP (….)adquirir mais rádios (….) divulgação aos OCS, da colaboração das FFAA (….) criar formações (….)”; “O Grupo de Comando (apoio de pessoal adicional ao representante FFAA para a coordenação e controlo das forças militares, quando em quantitativo significativo no TO, superior a 3 pelotões) deve ter a capacidade de montar um “PC FFAA” nas proximidades do da ANPC”
<b>E4</b>	Nada a referir
<b>E5</b>	“A FRI tem capacidade de ser ativada (….) consoante o cenário de emprego. A FRI estão disponíveis um ano inteiro”
<b>E6</b>	“formação (….) envolvendo os três Ramos das FFAA, ANPC e FEB (….) exemplo de uma boa prática”
<b>E7</b>	“(…) as FFAA foram vistas como uma verdadeira capacidade acrescida e que pode fazer a diferença”
<b>E8</b>	Nada a referir.
<b>E9</b>	“participação (….) em exercícios com outros países ou organizações que já possuem larga experiência nesta temática.”
<b>E10</b>	“ criação de um Comando conjunto (tipo FRI), ao nível do EMGFA, que tenha capacidade de C2, seja projetável”
<b>E11</b>	Nada a referir



## Apêndice D – Quadro resumo da síntese das Deficiências e/ou dificuldades encontradas

Quadro 2 – Deficiências e/ou dificuldades encontradas

Subcapítulo	Deficiências e/ou dificuldades	Ação proposta/ <i>desejável</i> <sup>20</sup>
<b>2.1 C3 e Coordenação</b>	Descoordenação; Ineficácia no combate ao sinistro	<i>Aumentar oportunidades interação entre APC</i>
	Sobrecarga dos OfLig FFAA-ANPC	Implantar PCO no TO para C3
	Desconhecimento das capacidades FFAA	<i>Melhorar conhecimento sobre meios FFAA e interação com OfLig</i>
	Sistemas de apoio à decisão	<i>Trabalhar sobre sistemas de apoio à decisão comuns ou interoperáveis</i>
	Comunicações <ul style="list-style-type: none"><li>Falha total de comunicações;</li><li>Equipamentos não compatíveis</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>Comunicações por satélite;</li><li>Interoperabilidade</li><li>Rede alternativa com base nas comunicações militares</li></ul>
	Informação pública e relacionamento com os <i>media</i>	<i>Centralizar e coordenar</i>
<b>2.2 Recursos</b>	Reforço do papel das FFAA na PC	<i>Concretizar áreas de reforço, nomeadamente, meios aéreos</i>
	Falta EPI e ferramentas de sapador para os militares	Garantir o fornecimento em número suficiente
	Falta rádios SIRESP	Garantir os rádios SIRESP necessários
	Falhas de comunicações e incompatibilidade de equipamentos	Comunicações móveis resilientes e interoperáveis
	Esgotada capacidade resposta Of. Lig. nos CCOD	Aumento do nº de OfLig nos CCOD
<b>2.3 Prontidão</b>	Prontidão <i>versus</i> tempos de resposta das FFAA	Clarificação dos conceitos e pressupostos de operação dos diferentes APC
<b>2.4 Formação e Treino</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>Desconhecimento mútuo</li><li>Perspetivas e procedimentos diferentes;</li><li>Falta de coesão</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>Promover ações de formação e treino conjunto;</li><li>Intercâmbio entre peritos de diferentes agências</li></ul>
	Inexistência de doutrina conjunta	<ul style="list-style-type: none"><li>Partilha de boas práticas;</li><li>Usar as lições aprendidas para evoluir;</li></ul>
	Inexistência base de dados de	Implementar um sistemas de

<sup>20</sup> Ação Proposta — por alguém ou em algum documento. *Ação desejável* — *Considerado adequado à resolução do problema apresentado.*



Subcapítulo	Deficiências e/ou dificuldades	Ação proposta/ <i>desejável</i> <sup>20</sup>
	lições aprendidas	recolha de lições identificadas e aprendidas.
	Lacunas na Formação de Of.Lig	Garantir formação a todos Of. Lig.



## Apêndice E – Quadro resumo da síntese das Lacunas e/ou disfunções no enquadramento legal e normativo

Quadro 3 – Lacunas e/ou disfunções no enquadramento legal e normativo

Subcapítulo	Lacunas e/ou disfunções	Ação proposta/ <i>desejável</i> <sup>21</sup>
<b>3.1 Geral</b>	Quadro institucional e modelo de governança”, contribuem para agravar os problemas dos incêndios	<ul style="list-style-type: none"><li>• Refazer a legislação; esta perspetiva não é consensual</li><li>• Desenvolvimento das formas de cooperação das FFAA</li></ul>
	Legislação pouco coerente	<i>Rever a legislação.</i>
<b>3.2 Forças Armadas</b>	Definição das missões das FFAA	Alargar a intervenção das FFAA
	Prevenção estrutural FFAA vs AFN	Estender a intervenção e mobilização de meios das FFAA, sob a coordenação da AFN
	Desconhecimento de recursos e capacidades de intervenção FFAA;	<ul style="list-style-type: none"><li>• Inventário de recursos e capacidades disponíveis</li><li>• PAMEEX</li></ul>
	Documentação estrutural das FFAA, incoerente e vaga.	<ul style="list-style-type: none"><li>• Avaliar e Rever</li><li>• Definir orientações sobre informação pública e relacionamento com os <i>media</i></li></ul>
	Vários planos de contingência dos Ramos	Transformar em planos comuns (do EMGFA).
<b>3.3 Proteção civil</b>	Intervenção das FFAA armadas, insuficientemente exploradas	Definir e clarificar intervenção
	Planos municipais de emergência	Clarificação sobre o papel das FFAA
	Protocolos	<ul style="list-style-type: none"><li>• Rever protocolos;</li><li>• Usar protocolos para clarificar legislação</li></ul>

<sup>21</sup> Ação Proposta — por alguém ou em algum documento. *Ação desejável* — *Considerado adequado à resolução do problema apresentado.*



## Apêndice F – Categorias de desafios nas relações entre civis e militares

O quadro que se apresenta, sintetiza as cinco categorias de desafios elencadas por Pramanik (2015), que se colocam à coordenação entre civis e militares, com os respetivos inibidores e/ou facilitadores.

Quadro 6 – Desafios nas relações entre civis e militares. Inibidores e facilitadores à coordenação

<b>Categorias</b>	<b>Inibidores/ facilitadores à coordenação</b>	<b>Exemplos</b>
<b>Comunicação</b>	Socialização	Utilização de diferentes terminologias
<b>Gestão da informação</b>	Socialização; Contactos informais para troca de informação	Utilização de diferentes plataformas/ infraestruturas de informação; Uso de métodos diferentes de recolha de informação
<b>Estrutura organizacional</b>	Flexibilidade; Formalização	Não esclarecer quem contactar na hierarquia para obter determinada informação; Quem enviar para qual reunião
<b>Cultura organizacional</b>	Flexibilidade em abordagens e/ou decisões; Formalização; Estandardização	Tratamento diferente da mesma informação; Tratamento diferente para a mesma reunião; Tratamento diferente para outros objetivos
<b>Identidade organizacional</b>	Atitudes (pessoais e/ou organizacional); Antecedentes (histórico/ político)	Perceção de outra organização; Ideologias orientadoras para uma atitude cooperativa

Fonte: Adaptado de (Pramanik, 2015, p. 996)





## Apêndice G – Quadro resumo da síntese das boas práticas de países amigos ou organizações internacionais

Quadro 4 – Boas práticas de países amigos ou organizações internacionais

Subcapítulo	Boas práticas	Ação proposta/ <i>desejável</i> <sup>22</sup>
<b>4.1 C3 e Coordenação</b>	<i>Comprehensive Approach</i>	Planear, de forma colaborativa, para conseguir uma maior harmonização e integração entre agentes na gestão de crises, garantindo a sua coordenação durante a execução da missão.
	UME BSPP BMPM	<ul style="list-style-type: none"><li>• Força conjunta das FFAA ou nos Ramos.</li><li>• Financiamento civil atividades PC</li><li>• Princípios da complementaridade, continuidade e sinergia.</li><li>• Especialização modular dos Ramos</li></ul>
	Informação pública e o relacionamento com os <i>media</i>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Forma de Coordenação</li><li>• Importância da gestão e divulgação</li><li>• Imagem das FFAA</li></ul>
	Componentes do NIMS dos EUA	<ul style="list-style-type: none"><li>• Aplicabilidade ao modelo Português</li><li>• Princípios: Preparação, gestão das comunicações e informações, gestão de recursos e o comando e gestão</li></ul>
	Sistemas de apoio à decisão	<ul style="list-style-type: none"><li>• Interoperabilidade</li><li>• Aumento da capacidade de coordenação e sincronização</li></ul>
<b>4.2 Prontidão</b>	Intervenção Rápida em Catástrofes	Criar
	Capacidade de resposta	<ul style="list-style-type: none"><li>• FRI e CGerCIMIC</li><li>• Incremento C2 acompanha aumento efetivos no TO</li><li>• Emprego na PC</li><li>• Constituídas, carecendo de ativação</li><li>• Flexível e modular</li></ul>

<sup>22</sup> Ação Proposta — por alguém ou em algum documento. *Ação desejável* — *Considerado adequado à resolução do problema apresentado.*



Subcapítulo	Boas práticas	Ação proposta/ <i>desejável</i> <sup>22</sup>
<b>4.3 Formação e Treino</b>	Preparar a atuação conjunta	<ul style="list-style-type: none"><li>• Trabalho diário e constante</li><li>• Conhecimento recíproco de competência e capacidades</li><li>• Edificar a confiança</li><li>• Exercício continuado de cenários de atuação</li></ul>
	Diferenças organizacionais: comunicação, gestão da informação, estrutura organizacional, cultura organizacional, identidade organizacional	Promover ações de treino e formação conjuntas para esbater diferenças
	Orientações da OTAN para o treino civil-militar	Garantir: Diálogo, Interação Participação, Integração
	Exercícios	Promover a realização de exercícios em Portugal e participar em exercícios no estrangeiro.

## Apêndice H - Destacamentos de resposta rápida

Os Destacamentos de Resposta Inicial (DRI) são estruturas semipadronizadas, com funções definidas, mas com efetivos variáveis em função do evento a apoiar. As capacidades básicas a serem mobiliadas podem ser observadas na figura a seguir.

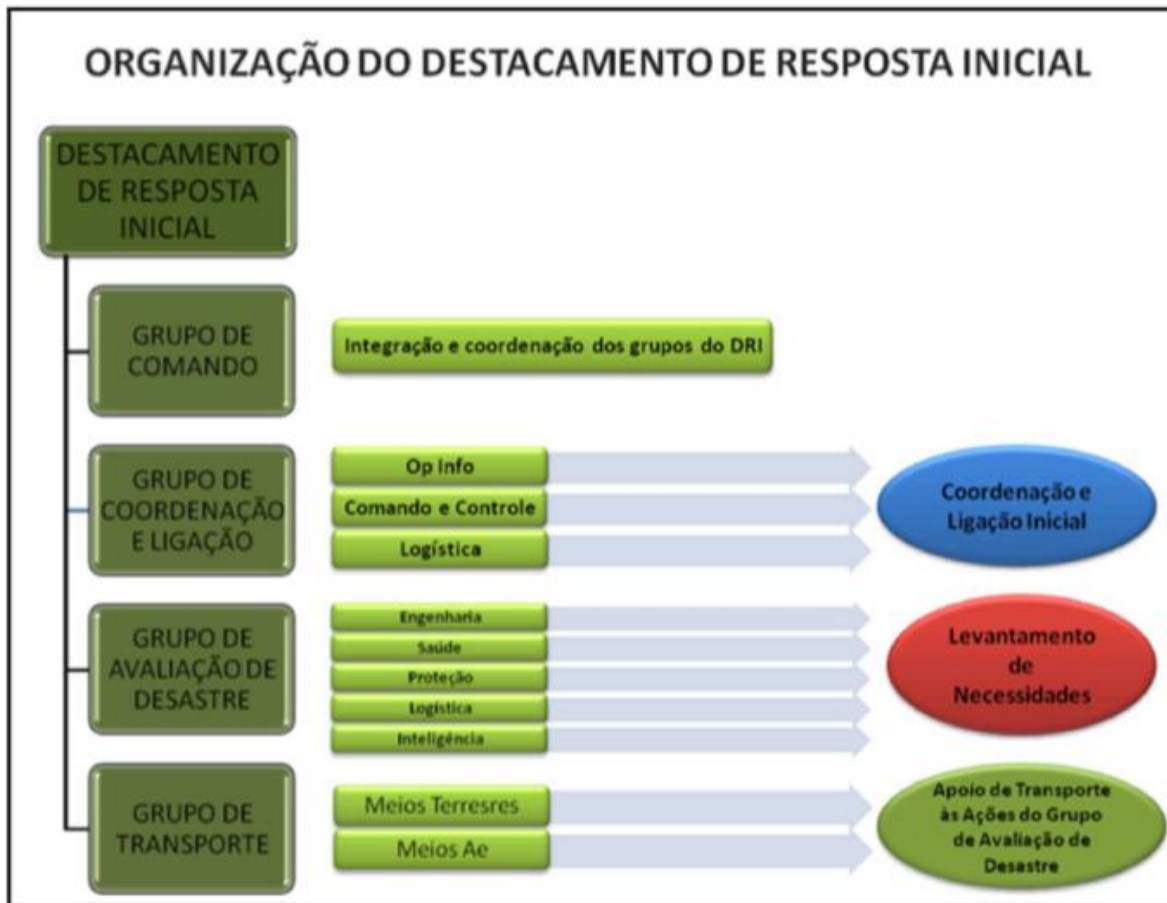


Figura 5 — Organização do DRI

Fonte: (CDEB, 2014)

Com estes módulos de resposta inicial —comando, coordenação e ligação, avaliação da situação e transportes —o Comandante operacional destacado, consegue fazer um levantamento das necessidades e ponderar se necessita de reforços.

As capacidades da DRI irão garantir a compilação da situação no TO, diminuir os efeitos do desastre, proteger vidas humanas, suportar a decisão e permitir a avaliação dos meios adequados à situação. (Exército Brasileiro, 2014)

Os desastres de grandes proporções normalmente necessitam de uma intervenção de duração prolongada, mudança de equipas, desdobramento em várias áreas, e um eficaz e rápido reconhecimento que permite uma melhor distribuição dos meios com atuação direcionada ao foco do problema.



Evita, também, a sobreposição de meios em regiões onde já tenham sido empenhados recursos por outras agências governamentais.



## **Apêndice I - Funcionamento do Centro de Coordenação de Apoio**

Os Centros de Coordenação de Apoio são na linguagem militar os Postos de Comando, locais onde se reúnem os decisores e os planeadores para organizar e distribuir as missões e atividades. A grande dificuldade em ambientes multiagência reside particularmente nas ferramentas. Cada agência possui a sua ferramenta, computacional ou não, para coordenar e controlar os seus meios. Centralizar as principais informações num sistema simples e compartilhado é um desafio, e a solução encontrada pelas FFAAB foi utilizar uma versão simplificada do sistema de comando e controlo desenvolvido pelo Exército, com capacidade de importar bases de dados georreferenciadas de forma relativamente simples, apresentando-as de forma gráfica. Inclui ainda ferramentas básicas de coordenação, como matrizes de sincronização e sistemas de mensagens.

As agências, de forma geral, coordenam normalmente os seus meios através de comunicações móveis ou sistemas rádio simples. Com a constatação da dificuldade de utilizar sistemas móveis nestes ambientes, seja pela sobrecarga do sistema, seja pelos danos que ocorrem nas infraestruturas, as FFAAB têm vindo a adquirir sistemas de comunicações *trunking*<sup>23</sup> móveis, semi-robustecidos (sistemas que não cumprem todas as normas militares de robustez física, mas que asseguram boa parte das necessidades militares em atividades subsidiárias, com custo reduzido em relação aos sistemas militares), que podem ser facilmente distribuídos às diversas agências para assegurar o comando e controlo.

---

<sup>23</sup> *Trunking* é um conceito de radiotelecomunicações, necessário quando existe uma grande partilha de um pequeno número de vias de comunicação, entre um grande número de utilizadores de telefone. Este sistema distribui eficientemente mensagens de tráfego entre os canais disponíveis e reduz o tempo de espera do canal, por possuir um método inteligente com capacidade de gestão de chamadas sem a necessidade de intervenção do utilizador (Kofre, 2018).



**Figura 6 — Treino de civis e militares com Sistema de Comando e Controlo**

Fonte: (Barreto, 2017)

As ações das FFAA incluem, ainda, apoiar a criação e montagem física de centros de coordenação, podendo inclusive, utilizar provisoriamente estruturas militares existentes, mas evitando impor às agências a organização estritamente militar, dividida por funções de combate. Desta forma, normalmente as agências no terreno estabelecem estruturas organizadas por células, como a da figura seguinte:



Figura 7 — Organização do centro de coordenação por células

Fonte: (CDEB, 2014)

Estas estruturas centralizam as funções imprescindíveis durante a situação de crise, e criam ambientes que congregam as diversas agências em espaços contíguos, permitindo a troca de informações e o conhecimento mútuo, o que agiliza a tomada de decisão, mesmo sem estabelecimento de ligações hierárquicas entre as instituições.